

3 1761 11970647 1

Government
Publications

CA1
XC60
- 2003
M27



HOUSE OF COMMONS
CANADA

MEANINGFUL SCRUTINY: PRACTICAL IMPROVEMENTS TO THE ESTIMATES PROCESS

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES

**Reg Alcock, M.P.
Chair**

**Gerry Ritz, M.P.
Tony Valeri, M.P.
Co-Chairs**

Subcommittee on the Estimates Process

September 2003



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9



**MEANINGFUL SCRUTINY: PRACTICAL
IMPROVEMENTS TO THE ESTIMATES PROCESS**

**REPORT OF THE STANDING COMMITTEE
ON GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES**

**Reg Alcock, M.P.
Chair**

**Gerry Ritz, M.P.
Tony Valeri, M.P.
Co-Chairs**

Subcommittee on the Estimates Process

September 2003

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES

CHAIR

Reg Alcock

VICE-CHAIRS

Paul Forseth

Tony Valeri

MEMBERS

Carolyn Bennett

Pat Martin

Scott Brison

Gilles-A. Perron

Roy Cullen

Gerry Ritz

Ken Epp

Judy Sgro

Raymonde Folco

Paul Szabo

Robert Lanctôt

Tony Tirabassi

Steve Mahoney

CLERK OF THE COMMITTEE

Miriam Burke

RESEARCH STAFF

From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament

Philippe Le Goff
Jack Stilborn

SUBCOMMITTEE ON THE ESTIMATES PROCESS

CHAIRMEN

Gerry Ritz

Tony Valeri

MEMBERS

Gilles-A. Perron

Tony Tirabassi

Paul Szabo

CLERK OF THE SUBCOMMITTEE

Bibiane Ouellette

RESEARCH STAFF

From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament

Philippe Le Goff

Jack Stilborn

THE STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES

has the honour to present its

SIXTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(1)(a), your committee established a subcommittee and assigned it the responsibility of examining all matters relating to the review of the process for considering the estimates and supply, including the timing, format and content of all reports, and related legislation.

The Subcommittee studied matters relating to the review of the process for considering the estimates and supply.

Your committee adopted the following report which reads as follows:



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119706471>

TABLE OF CONTENTS

SECTION I: INTRODUCTION.....	1
SECTION II: STUDY BACKGROUND	3
Improved Reporting to Parliament.....	3
Previous Committee Reports	5
This Report.....	7
SECTION III: PRACTICAL STRATEGIES FOR EXAMINING ESTIMATES	9
A. A Tool for Parliamentarians.....	9
B. Focus the Review on a Particular Program	10
C. Preliminary Review with the Support of the Office of the Auditor General	11
D. Preparatory Meetings	11
E. Other Strategies	12
F. Meetings with Public Servants	14
G. Meeting with Officials from the Treasury Board Secretariat	15
H. Resources for Committees.....	15
I. A New Model of Scrutiny	18
SECTION IV: IMPROVING THE INFORMATION AND STRENGTHENING INCENTIVES.....	19
A. Compliance with Treasury Board Secretariat policies	19
B. The Role of the Treasury Board Secretariat.....	22
C. Modernizing Reports to Parliament While Moving Toward More Dynamic Communication.....	23
D. Strengthening Incentives.....	24
SECTION V: THE SUPPLEMENTARY ESTIMATES.....	29
A. Our Supplementary Estimates Day	29

B. Conclusions and Recommendations.....	31
SECTION VI: THE CABINET CONFIDENCE ISSUE.....	33
A. Issue Background	33
B. Existing Policy	34
C. Conclusions and Recommendations.....	34
SECTION VII: CONCLUDING REMARKS	35
LIST OF OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS.....	37
APPENDIX A — LIST OF WITNESSES	43
APPENDIX B — LIST OF BRIEFS.....	45
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE.....	47
MINUTES OF PROCEEDINGS.....	49

SECTION I: INTRODUCTION

The House of Commons has two basic roles, and that is to pass legislation and supply. It has, in my view, over-focussed on legislation in the last 25 years and almost abandoned its constitutional responsibility on supply. (Robert Marleau)¹

A great deal of work has been done in recent years in order to make Parliament's traditional "power of the purse," or capacity to control government spending, more effective. This work has included studies and recommendations by parliamentarians themselves, followed by significant changes in reporting to Parliament by government departments.

The changes have achieved genuine progress. However, most parliamentarians, expert observers and other Canadians continue to believe that Parliament is not effective in holding governments accountable for how they spend taxpayers' money. As the quotation from former House of Commons Clerk Robert Marleau at the top of this page recognizes, this deficiency is fundamental. Within the Westminster model that provides the basic structure of governance in Canada, the government is responsible to Parliament for governing, and the role of Parliament is to hold the government of the day accountable before citizens for its actions (or failures to act). The examination of government spending plans, and the results that are being achieved, is an indispensable element of this larger accountability role. As a number of highly-publicized recent events amply demonstrate, weaknesses anywhere in the accountability cycle can have practical consequences that are deeply unacceptable to Canadians.

Parliamentary committees were intended to be the bodies where detailed scrutiny of government spending and performance would occur. But with some notable exceptions, these committees continue to provide relatively cursory attention to the main spending estimates and explanatory reports provided by government departments each year. Each year, some 87 departments and other government organizations provide parliamentary committees with separate spending estimates and related reports, and many of these receive no formal attention in committee meetings. And when meetings occur, they are typically dominated by partisan exchanges with ministers that shed minimal light on the estimates. Consideration of the supplementary estimates, which allow departments to obtain additional funding at specified intervals during the year, has been even less satisfactory. With only a few exceptions, committees regularly fail to examine them at all.

Progress is urgently needed. Strengthened accountability for results and effective scrutiny by Parliament of government spending and future spending plans is being demanded by more and more Canadians. And they are asking for action, not just words.

¹ The Hill Times. No. 625, *Legislative Process*, February 18, 2002. Robert Marleau was the Clerk of the House of Commons from 1987 to January 2001.

This report begins our response. It builds on the work that has already been done, and focusses on practical steps that can be taken to improve the effectiveness of parliamentary committees in the estimates process that has been established in recent years. Our ultimate commitment, however, is to action. Members of the Subcommittee will actively monitor the government's response to the recommendations they have developed, as well as the response of Parliament and its committees. And they will continue the work, initiated during the past year, on estimates of organizations within the mandate of this Committee.

Section II of this report outlines the work that has been done on the estimates process and the progress that has been achieved. It also sets out the approach that has been taken in this study, and its rationales.

Section III explores a series of strategies that parliamentary committees can use, in order to make maximum use of the information currently available, and the time of members.

Section IV develops recommendations concerning the reports now provided by government organizations, with a view to ensuring that the information they contain is the information most useful to parliamentarians.

Section V discusses the review of supplementary estimates within its mandate that was undertaken in February by the Standing Committee on Government Operations and Estimates, and provides recommendations concerning this part of the estimates process.

Section VI addresses an issue of access to information that arose during the Committee's review of supplementary estimates, and which the Subcommittee believes is of broad relevance to the estimates process.

The report also provides, in a section entitled "Concluding Remarks," an affirmation of the importance of Parliament's work on spending estimates, and some comments on the need for collaboration between Parliament and government departments in order to achieve meaningful progress.

SECTION II: STUDY BACKGROUND

Improved Reporting to Parliament

The supply process consists of a series of steps during the year through which Parliament grants the government authority to spend (which for practical purposes is the equivalent of the authority to act, since virtually all actions by government require expenditures).

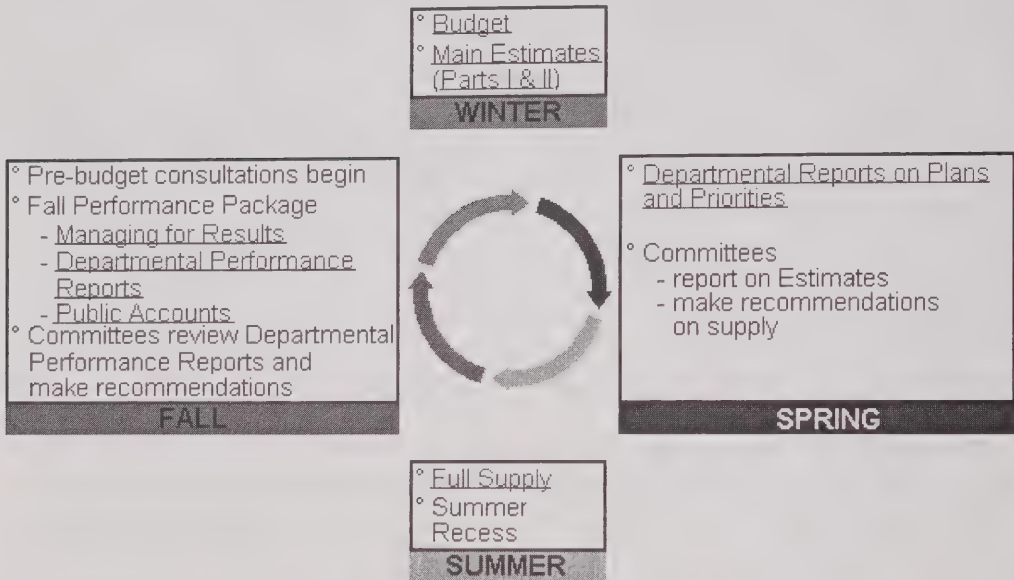
Dissatisfaction with the form and substance of Parliament's role in this process dates back virtually to Confederation. It has propelled several cycles of reform, including the shift of most of the work of detailed scrutiny from the House as a whole to its standing committees in the late 1960's.

During the most recent phase of reform, starting in 1997, a major focus has been the quality of the financial information available to Parliament. An effort is being made to refocus reporting away from governmental outputs (cases heard, brochures issued, etc.) to higher level outcomes that show how departmental activities make a difference to citizens. Second, the departmental reports previously released as Part III of the main estimates have been disaggregated into two reports:

- a departmental performance report (DPR) released in November of each year; and
- a departmental Report on Plans and Priorities (RPP) released along with the main estimates in late February.

The supply process that has emerged from these and earlier reforms is a year-round process, involving a virtually continuous series of parliamentary events. Key events, and their timing, are set out on the following diagram.

PARLIAMENTARY REPORTING CYCLE²



Note: Supplementary estimates and associated supply can occur several times during the year.

*Diagram provided at Treasury Board website [http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/cycle/cycle_e.htm]

² Diagram provided at Treasury Board Secretariat website, which also provides a range of background materials on the supply process. See: http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/cycle/cycle_e.htm.

The new reporting process reflects the reality that, by the time they arrive before the House, spending estimates are a reflection of government commitments, and changes are almost never made by Parliament. The provision to Parliament of a performance report in the fall of each year, while the next-year estimates are still being developed, gives Parliament a window of time during which recommendations could be taken into account by the government before spending plans have solidified. In addition to explaining the estimates each spring, the Reports on Plans and Priorities provide future-year information that creates a further opportunity for Parliament to provide feedback to the government, concerning plans that have not yet been solidified in spending estimates.

Observation 1: The new reporting process is a real improvement on previous reporting, conceptually. The organizations that report to Parliament, along with Parliament and its committees, now need to focus on maximizing the opportunities the process provides, and making the concept work better in practice.

Previous Committee Reports

As the recent cycle of reform got underway, the Standing Committee on Procedure and House Affairs issued a report based on the work of a subcommittee (chaired by Marlene Catterall and John Williams) that had studied the supply process comprehensively.³ The Committee strongly affirmed the importance of Parliament's role in holding Government accountable and overseeing its expenditures, but concluded that, as of the late 1990's, "...the vast sums of money spent by government are subjected to only perfunctory parliamentary scrutiny."⁴ In order to remedy this deficiency, the Committee made 52 recommendations, including:

- a standing committee with a broad estimates-related mandate and authority to explore unexamined matters such as statutory programs, tax expenditures and loan guarantees (substantially reflected in the creation of the Standing Committee on Government Operations and Estimates);
- heightened attention to the need for consistent membership on committees studying estimates;
- committee authority to propose reallocations of money among estimates;

³ See House of Commons, Standing Committee on Procedure and House Affairs, Report, *The Business of Supply: Completing the Circle of Control*, December 1998. Available online at: <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/PRHA/Studies/Reports/prharp51-e.htm>. In addition to its wide-ranging recommendations, this report provides an excellent overview of the evolution of parliamentary procedures relating to the estimates, and assessments by scholars and parliamentarians

⁴ *Ibid.*, p. 3.

- a higher profile for committee work on estimates (in pre-budget consultations and through televised hearings, for example); and
- clarification of estimates and deputy ministerial accountability for them, along with a relaxation of the confidence convention during Parliament's consideration of supply.

This report did not recommend substantial changes to the format and content of estimates documents (which were newly established at that time), but did call for important enhancements: the inclusion of information on alternative program options, program evaluation frameworks, and anticipated challenges.

In 2000, the Standing Committee on Procedure and House Affairs issued a report based on the work of a subcommittee that had studied improvements to financial reporting to Parliament, and assessed progress on the 1998 recommendations (chaired by Paul Szabo, also a member of the Subcommittee that has developed this report).⁵ The Szabo report re-affirmed the importance of improved parliamentary effectiveness in the estimates process, and contained 12 recommendations, including:

- improvements to the quality of information (including better reflection of the cross-departmental nature of many activities);
- enhanced staff support for committees undertaking studies of estimates; and
- stable memberships for committees so that technical expertise relating to individual departments and their estimates can be developed.

More recently the Special Committee on the Modernization and Improvement of the Procedures of the House proposed the selection of two sets of estimates per year for consideration by Committee of the Whole (subsequently adopted by the House) as a partial remedy for what it saw as long-standing deficiencies in the handling of estimates.⁶

Marlene Catterall, John Williams and Paul Szabo provided the Subcommittee with an overview discussion of their reports during the initial phase of its work. The Subcommittee thanks them for the important contribution of their reports in setting the direction and defining the priorities for reform of the estimates process.

⁵ House of Commons, Standing Committee on Procedure and House Affairs, Report, *Improved Reporting to Parliament Project — Phase 2: Moving Forward*, June 2000. Available online at: <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/2/HAFF/Studies/Reports/haffrp037-e.html>.

⁶ House of Commons, Special Committee on the Modernization and Improvement of the Procedures of the House of Commons, *Report*, June 2001. Available online at: <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/SMIP/Studies/Reports/SMIP-E.htm>.

Observation 2: Developments in recent years have confirmed the importance of effective parliamentary oversight of Government spending, the conclusions of earlier parliamentary reports about the need for improvement, and the directions and priorities for reform that they identified. Parliament's priority now is to ensure that progress continues.

This Report

The central challenge that remains is the need to build upon what has been done, rather than merely revisiting earlier work on the conceptual foundations and key priorities for reform. In this report, Subcommittee members reflect on the accumulated experience of Parliament with the new estimates reporting structure during the three years since the work of the Szabo subcommittee, and focus on conclusions suggested by some experimental practices that have been undertaken in work by the Subcommittee and the Main Committee on estimates during the past few months.

A central element in this work has been the selection of one program within a major department (the Real Property Services Program within the Department of Public Works and Government Services) for detailed attention by members of the Subcommittee in a series of meetings. This exercise provided Subcommittee members with an opportunity to experiment with strategies for studying departmental estimates and, more broadly, to explore the opportunities presented by the estimates process and departmental reporting structure as it has been developed in recent years. This work, supplemented by work of the Main Committee on supplementary estimates in March of this year and more recent work on the main estimates of several organizations within its mandate, provides the basis for this report.

Reflecting the focus of this study, the suggestions and recommendations developed below have a predominantly practical focus. We believe they will help to ensure that progress continues, by providing specific steps that committees, Parliament, and government departments can take immediately to maximize the effectiveness of the reforms of recent years.

SECTION III: PRACTICAL STRATEGIES FOR EXAMINING ESTIMATES

Before beginning the “practical work” of testing the estimates process to find out whether recommendations can be made to improve it, the Subcommittee wished to validate its work plan and to go into more detail about its approach and its objectives.

A luncheon meeting, to which chairs and co-chairs of House of Commons committees were invited, was held to share viewpoints and hear suggestions from MPs on the approach to be taken in examining estimates and appropriations by parliamentary committees. This meeting provided an opportunity to present the activities of the Subcommittee and to highlight the concerns of committee chairs about the effectiveness of the estimates review.

A. A Tool for Parliamentarians

Previously, an extremely constructive meeting had enabled the Subcommittee to receive advice from the Office of the Auditor General (OAG) on helping MPs become more involved in the estimates review. The OAG mentioned that an effective review of the estimates by parliamentary committees involves conducting meticulous studies and paying attention to the different policies, the amounts at stake and the expenditures made. The OAG’s advice and other comments are contained in a document entitled “**Parliamentary Committee Review of the Estimates Documents**” provided to the Subcommittee. The document gives a clear, concise description of the *Estimates* review process, provides an overview of the role of the other key participants (departments, Treasury Board Secretariat, Office of the Auditor General) in the process, and proposes a working method that committees can follow, along with a series of questions that witnesses can be asked. The Subcommittee recommends:

1. That the document entitled *Parliamentary Committee Review of the Estimates Documents* be provided by the Auditor General to all parliamentarians, after each election, as a reference tool.
2. That the House of Commons and Library of Parliament collaborate with Treasury Board Secretariat to include a session on the estimates process in the orientation provided to newly-elected Members of Parliament, and that follow-up training focussed on practical approaches to maximizing Parliament’s effectiveness in holding governments accountable through the estimates process be provided at regular intervals each year, funded by a reallocation from the budget of the Canadian Centre for Management Development (or its successor).

B. Focus the Review on a Particular Program

Also at that meeting, the Office of the Auditor General told the Subcommittee that, to facilitate the estimates review, it was more productive to concentrate on a particular program or an organization of relatively small size, as the Auditor General felt that the key to effective review is knowledge of the institution, which takes time to acquire.

In line with this view, the Subcommittee chose to examine the *Estimates* for Real Property Services, a branch of Public Works and Government Services Canada (PWGSC), and one of the programs and agencies suggested by the Office of the Auditor General at the Subcommittee's request.

PWGSC's Real Property Services (RPS) provides productive work environments for about 190,000 federal employees in approximately 100 departments and agencies, and manages an inventory of six million square metres of space in some 2,500 locations throughout Canada.

This PWGSC branch is the Government of Canada's real property service delivery manager and strategic advisor in acquiring, building, managing, operating, maintaining, repairing and disposing of real property assets (such as office and warehouse space, laboratories and other specialized facilities) for federal departments and agencies. The Branch also administers, on behalf of the federal government, the Payments-in-Lieu of Taxes program and the Real Property Disposition Revolving Fund, which facilitates the disposal of properties surplus to government requirements. The Branch's planned spending in 2003-2004 is \$1.8 billion.

The Subcommittee's work demonstrated that this strategy of focussing the review on one program in particular can significantly enhance its effectiveness. It enabled the members to review a clearly defined program within a limited timeframe. It also allowed the members to conduct a relatively in-depth study of program activities, rather than just reviewing general information. The Subcommittee recommends:

- 3. That the parliamentary committees reviewing the *Estimates* of large departments consider limiting their study to one program or one agency in particular (selected in compliance with the principles of alternation and sampling), in light of the timeframe and resources available.**

Subcommittee members wish to note that action in response to this recommendation, like action in response to others in this report, will inevitably have a strategic as well as an investigative dimension. Attention to the strategic dimension will require a collective effort to reflect the interests and objectives of all committee members

in research strategies, and may involve the use (where time permits) of initial committee studies that are focussed on individual programs as a means to enhance more broadly scoped studies of departmental or cross-departmental initiatives.

C. Preliminary Review with the Support of the Office of the Auditor General

In 2002, the office accommodation acquisition function of PWGSC's Real Property Services was the subject of an OAG audit and the results were released in the OAG December 2002 report. The audit brought to light shortcomings in the long-term planning of office space supply and demand. This OAG study provided a solid analytical basis for the Subcommittee to understand more clearly the issues faced by the Real Property Services program. Note that in preparing for its review of the Treasury Board Secretariat (TBS) estimates, the Standing Committee on Government Operations and Estimates also considered the meeting with the Office of the Auditor General on the TBS comptroller function to be extremely useful. The comptroller function had been the subject of a recent OAG report and, when they appeared before the Committee, OAG officials called for that role to be strengthened. The Subcommittee recommends:

- 4. That parliamentary committees reviewing the estimates of programs or organizations that have been studied by the Auditor General consider using the reports, and requesting the advice, of the Office of the Auditor General in the early stages of their work.**

D. Preparatory Meetings

Throughout the meetings and discussions, a consensus emerged among the members of the Subcommittee to the effect that committees should be better prepared to study the *Estimates* of a particular program or agency. Asking public servants questions "cold" does not lead to a truly useful dialogue, as members are not in a position to put follow-up questions or assess the adequacy of the answers provided by the officials. The Subcommittee recommends:

- 5. That parliamentary committees consider holding a planning meeting before the hearing with public servants that would enable them to learn more about the program or agency to be reviewed. Such planning meetings could use documents obtained beforehand from the officials in answer to specific questions.**

In light of the members' workloads and the amount and complexity of information to be assimilated, it might be worthwhile to divide the work among the Committee members. This approach was tested by the Subcommittee and showed that it was indeed useful in optimizing its limited resources. Consequently, the Subcommittee recommends:

- 6. That the members of parliamentary committees consider the possibility of dividing up the tasks involved in the budget review and that they do the same with the additional documents provided by the departments or agencies.**

E. Other Strategies

The Subcommittee's work showed that there are other strategies which could also be useful depending on the type of program or agency under review. These strategies could help redress the imbalance of information between MPs and the public servants, making real dialogue a possibility.

An initial strategy would be to use the planning phase to gather comments from clients or groups affected by the activities of the program or agency under review. The Committee would be able to obtain a critical view of the internal evaluation conducted by the program or agency about its own performance, as expressed in its reports to Parliament. This approach would also enable the parliamentary committee to determine whether the activities and orientations of the program or agency meet the needs of its clients. The Subcommittee recommends:

- 7. That parliamentary committees consider the possibility of inviting clients or groups with special interest in the activities of the program or agency under review in order to obtain a critical view of its performance, activities and orientations.**

During the planning phase, committees could also ask researchers to collect information about the program or agency under consideration and to draft technical and administrative questions on issues of particular interest to be forwarded by the chair to departmental officials prior to their appearance before the Committee. Such an approach can strengthen the capacity of committees to undertake in-depth work on government programs, and position committee members to dialogue with government officials, on equal terms, about program performance and objectives. At the same time, in conducting their advance work, committees will need to be strategic concerning their disclosure of research interests, and ensure that the interests of all political parties are reflected in approaches that support the work of the Committee rather than detracting from it or rendering it superfluous. Subcommittee members believe that the information provided through effective advance work could significantly enhance the work of committees on estimates, and therefore recommend:

- 8. That parliamentary committees consider the possibility of asking researchers to collect information on the program or agency under review and to draft technical and administrative questions to be forwarded by the committee chair to departmental officials before they appear before the Committee.**

Another strategy that might make the estimates process more effective would be to plan the schedule for the meetings for the *Estimates* review well in advance. In general, and subject to the strategic considerations previously noted, the practice of giving public servants advance notification that they will be invited to appear before a committee gives them an opportunity to prepare themselves adequately, and this could lead to more productive meetings. Furthermore, the experience of the Committee and the Subcommittee has demonstrated that short notice periods can create difficulties in attempting to arrange meetings with experts whose schedules may be as congested as those of committee members. The Subcommittee therefore recommends:

- 9. That parliamentary committees consider preparing a precise meeting schedule for the *Estimates* review in their work plan and that the public servants and experts called to appear be informed as far in advance as possible.**

Lastly, as C.E.S. Franks suggested in a document provided to the Subcommittee, MPs would be more inclined to devote their time and effort to the estimates review if their work were to result in a product (i.e. a report to the House of Commons). House of Commons Standing Order 108, dealing with the mandate of standing committees, already broadly empowers the committees to report to the House. Moreover, as described in section II, the estimates process provides numerous opportunities for parliamentary committees to inform departments of their concerns. In particular, parliamentary committees can express their views on the Report on Plans and Priorities (RPP), published in the spring and on the departmental Performance Report (DPR), released in the autumn. If necessary, either document may be the subject of a brief report, or a more comprehensive evaluation. Parliament's feedback to the departments may be useful to them when they begin work for the next estimates cycle.

Mr. Robert Marleau, retired Clerk of the House of Commons, provided some valuable additional advice when the Subcommittee met with him on 4 June 2003. He indicated that the principle of the Royal Recommendation places a significant constraint on committees, because it bars increases to amounts contained in the Votes, and that a Speaker's ruling of 1973 precluding narrative comments or explanations when the Votes are reported back to the House greatly reduces the incentive for committees to report on the estimates at all. However, reports on RPPs or DPRs are not subject to the latter constraint. Furthermore, wording in such reports along the lines of "the Committee recommends that the Government consider the advisability of ..." could express support for spending reallocations or increases without conflicting with the principle of the Royal Recommendation. Reports on RPPs and DPRs therefore offer significant potential for meaningful feedback from committees to departments and ministers, leading the Subcommittee to recommend:

- 10. That parliamentary committees consider tabling short reports on departmental plans and priorities and performance reports as a routine practice, in order to provide departments with clear feedback on their central accountability documents.**

F. Meetings with Public Servants

The idea that good preparation can lead to better results was borne out during the meetings with officials from the PWGSC Real Property Services program. The strategies used by Subcommittee members included dividing up the work of studying the Report on Plans and Priorities, the Performance Report and the Main Estimates, and preparing pointed questions about the activities, the issues and the orientations of the program.

Moreover, prior to the meeting with program officials, the Subcommittee obtained an in-house document on the performance of the Real Property Services program, entitled a “balanced scorecard”. An analysis of this document enabled members of the Subcommittee to pose questions and to obtain answers that gave them a clearer picture of the services provided to Canadians under this program, in light of the appropriations received from Parliament. All in all, study of this document resulted in a very productive meeting with the PWGSC Real Property Services Program officials.

The RPS balanced scorecard is an essential tool for senior PWGSC officials with which they can monitor progress in the program’s strategic orientation according to about thirty different performance indicators. It also shows the extent to which the program brings value added to its clients, to the government and, ultimately, to all Canadians. The balanced scorecard also makes it possible to work with common objectives, constituting an integrated strategy by combining vision and strategic orientation with daily operations. The balanced scorecard is a management system which provides, through liberal use of graphs and tables, strategic information in four main sectors (Client Success, People, Assets and Financial Success) for use in decision-making. The balanced scorecard is also a means of orienting and organizing feedback, in order to make further improvements to performance.

The Subcommittee showed a great deal of interest in the balanced scorecard, and noted that it was very similar to the annual reports prepared by private corporations. Some of the performance indicators used in the balanced scorecard confirm the data in the departmental performance report submitted to Parliament, but much of it was not directly reflected. Subcommittee members found this information, which is similar to that developed in all departments, a very useful supplement to the information provided in the DPR and the RPP.

G. Meeting with Officials from the Treasury Board Secretariat

Following the meetings with PWGSC Real Property Services program officials, the Subcommittee wanted to hear the views of the Treasury Board Secretariat (TBS) on the quality of the reports submitted to Parliament by the program. In this regard, TBS officials confirmed the observations of members of the Subcommittee that, for instance, there were gaps in the PWGSC Real Property Services Report on Plans and Priorities and it did not comply fully with TBS policies. Nevertheless, the TBS officials told the Subcommittee that the Real Property Services program estimates review would have a positive impact on the content of reports submitted to Parliament by this program.

In this respect, the TBS takes a very positive view of the feedback that it obtains from parliamentarians about departmental reports submitted to Parliament. Moreover, the Treasury Board Secretariat would like to receive further comments from MPs so that it can work to improve the reports intended for them. The Subcommittee recommends:

- 11. That parliamentary committees consider planning a meeting with the Treasury Board Secretariat (TBS) in their *Estimates* review schedule. This meeting, following the meeting with departmental officials, would allow TBS to have feedback from the parliamentary committee concerning the quality of the reports of the program or agency under review and to conduct follow-up activities in order to improve them.**

H. Resources for Committees

With only a few exceptions, the various strategies recommended in this chapter will involve new or expanded demands on the time of committees, individual members and staff. The Subcommittee recognizes that this is a potentially serious concern. In the course of the work that is reflected in this report, members have directly experienced the time pressures and scheduling difficulties that are a pervasive aspect of the experience of members of parliamentary committees, and a serious barrier to greater effectiveness.

Furthermore, expanded work directly on the estimates and related reports represents only one aspect of the response that is needed, to the underlying challenge faced by Parliament and its committees. As affirmed in earlier parliamentary reports on the estimates process, the modern work of Parliament centres on holding governments accountable for what they do, including the priorities and plans developed as a basis for action, actions taken and costs incurred, and the achievement of demonstrable results.

Work on estimates is thus properly understood as part of a year-round accountability process, requiring continuous attention to programs and their impacts, and the success of the government in meeting its commitments.⁷

In the opinion of Subcommittee members, expanded resources for staff support are critically important if committees are to meet the challenges posed by their role in the accountability process, estimates-focussed and otherwise. Committees will, as a practical necessity, need to rely extensively upon staff support in order to be able to undertake the new accountability activities proposed in this report. While needs will vary from committee to committee, resources will need to be sufficient to enable committee staffs, as required, to:

- Work proactively with members on long-term planning of estimates-related committee work,
- Actively and continuously monitor the performance of departments and other organizations within committee mandates,
- Identify programs and activities that warrant special scrutiny, and work with committee members to obtain supplementary information,
- Provide analytical support for estimates-related hearings (as is presently done),
- Undertake technical questioning of departmental witnesses in the course of estimates hearings, and
- Undertake an expanded volume of follow-up work, created by information requests from members to both committee staff and witnesses as a result of the more intensive committee hearings envisioned in this report, as well as the more general follow-up and monitoring activities suggested above.

As a result of their ongoing work for committees, existing committee staffs provided by the Library of Parliament are ideally situated to support more intensive work on the estimates and related reports of departments. What is needed, essentially, is an

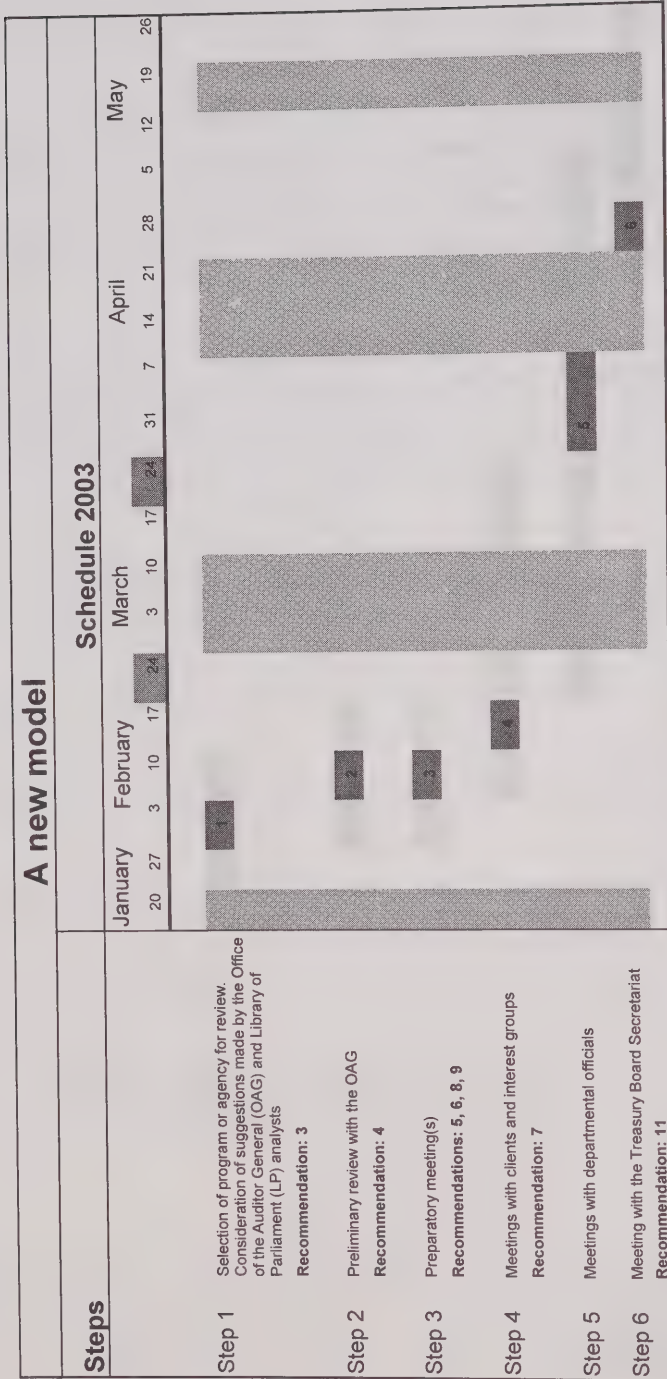
⁷ In the words of the submission provided by the noted parliamentary scholar C.E.S. Franks: "Parliament's role in the estimates process is to discuss, review, criticize and ultimately approve the estimates. ...Parliament holds to the government accountable; it does not govern." (C.E.S. Franks, *Some Comments on the Estimates Process*, May 2003, p. 3. During the Subcommittee's concluding hearing on 26 May 2003, Dr. Donald E. Savoie, University of Moncton, and Peter Dobell, and Martin Ulrich of the Parliamentary Centre, persuasively argued that Parliament's role as an accountability mechanism requires continuous attention by committees to priorities and plans, programs and results, and that work on estimates needs to be seen as a subset of this ongoing activity.

expansion of existing support levels to permit existing committee support to be continued alongside the new or enhanced staff functions outlined above. The Subcommittee therefore recommends:

- 12. That the Library of Parliament develop, for consideration by the Board of Internal Economy, a proposal detailing key enhancements to the support of estimates-related work of House of Commons committees and implementation time-frames, and be given the additional resources required to deliver enhanced support reflecting the requirements outlined in this report.**

Subcommittee members also wish to note that, in order to maximize the effectiveness of new resources, committees will need to ensure that continuing work on estimates is recognized as a priority by all members of committee staffs, and that consistent and proactive attention is given to the estimates-related support roles itemized above.

I. A New Model of Scrutiny



Legend:

- █ Suggested period
- █ Period that might be considered
- █ Break
- █ Main Estimates tabled
- █ Reports on Plans and Priorities tabled

Notes:
 1. Periods for meetings given for guidance only.
 2. The schedule assumes two meetings per week.

SECTION IV: IMPROVING THE INFORMATION AND STRENGTHENING INCENTIVES

If there is a consensus among MPs about the estimates review process, it is that the documents submitted to Parliament (the Main Estimates, the Supplementary Estimates, the Report on Plans and Priorities and the departmental Performance Report) raise little, if any, enthusiasm. The size of the documents, their layout and the type of information they contain, their tone and the style of language they use have been criticized time and time again by committee members. Despite the fact that progress has been made, this is a persistent problem, as we mentioned in Section II of this report.

A. Compliance with Treasury Board Secretariat policies

First, the Subcommittee found that the Treasury Board Secretariat (TBS) has not managed to achieve compliance with its policies on the contents of reports submitted to Parliament. Moreover, Maria Barrados, from the Office of the Auditor General, told the Subcommittee that, in the reports on Plans and Priorities, departments have difficulty presenting concrete elements and wish to conserve a degree of latitude while not committing themselves to objectives that may be too specific. (Maria Barrados, Assistant Auditor General, Wednesday, February 26, 2003 at 18h00)

According to the TBS policies published in September 2002, every *Report on Plans and Priorities* (RPP) should meet certain principles for effective public reporting. The Secretariat has set out six principles to be met by departments and agencies when preparing their RPPs. Based on their experience as set out in this chapter and on other committees, members of the Subcommittee believe that these principles continue to provide the key standards that RPPs need to meet, in order to support meaningful scrutiny of departmental programs and expenditures. The six principles are:⁸

1. Benefits/Results for Canadians:

- The report must describe the activities and outputs that the organisation intends to undertake or produce over the planning period. It must help Canadians understand what the department (and hence government) seeks to achieve by providing a high level summary of the planned results being sought and the strategies and resources to be used.

⁸ See Treasury Board Secretariat, *Guide to the Preparation of the 2003-2004 Report on Plans and Priorities, September 2002*. (http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/guide_0304e.pdf)

2. Plans and priorities that will be used to deliver the Benefits/Results to Canadians:
 - The report should present a coherent picture of the departmental plans and priorities. For each priority, the organisation should outline a plan they intend to follow in order to deliver results to Canadians. **Plans should highlight the results to be achieved by providing a clear target. In all cases an estimated timeframe should be established for the completion of the plan and some indication should be made as to when Canadians can expect to see results.**
3. Lessons learned and applied from past experiences:
 - The key purpose of a planning document is to articulate future plans and priorities and explain the context for those choices. Revising and improving plans is an indication of sound management practices. Departmental plans are expected to change in response to a changing environment or adapting to lessons learned and those changes should be described. Readers may wish to compare this report to previous plans and performance information to determine the fate of promised commitments/results/outcomes. If these are not easily identified the reader may conclude that the commitments/results/outcomes have not been accomplished and that the report focusses only on good news. In cases where changes have been made, it is important to identify the changes and explain the rationale for them.
4. Challenges, risks and the rationale for the choices made:
 - Often there are several courses of action that an organisation may pursue to obtain the same goal. Each has its associated benefits and risks and the ultimate choice is often not easy and subject to debate. A strong plan notes the various options and highlights the logic behind the choice made.
5. Total planned spending:
 - The report should illustrate the logical link between what the department intends to accomplish with the resources available in support of its strategic outcomes. **Identify the resources allotted to each departmental priority within each strategic outcome.**

Only main or key priorities need to be listed, but some indication is needed to provide Canadians with an idea of how much a particular priority is expected to cost.

6. Assessing performance:

- The report should explain how the organisation intends to monitor its progress toward achieving the results set out in the plans and priorities. **Appropriate monitoring relies on a well-reasoned set of indicators that measure actual outcomes. Wherever possible, specific, quantifiable measures should be used as indicators.**

After hearing general observations from the Office of the General Auditor (OAG), the Subcommittee began the detailed study of the documents submitted to Parliament by the PWGSC Real Property Services program as described in the preceding chapter. Putting the process to the test, the Subcommittee noted that the information contained in the Real Property Services program 2003-2004 Report on Plans and Priorities showed some of the deficiencies widely observed by the OAG in the departmental reports submitted to Parliament. Some of the principles set out in the Treasury Board Secretariat policies were rarely, if ever, complied with. Specifically, the Subcommittee noted the absence of indicators and clear and quantifiable benchmarks, as well as specific timeframes for all the intended program results. The Subcommittee was also concerned about the lack of clear information about the resources allotted to each departmental priority within each strategic outcome. Moreover, in its 2003-2004 Report on Plans and Priorities, the Real Property Services Program has not looked back at its commitments or its performance over the previous year, nor does it clearly describe the measures it plans to take to correct the situation where the intended results were not achieved or must be improved. On the basis of the documents submitted to Parliament, it was difficult for the Subcommittee to know whether the intended results had been achieved from one year to the next.

On the other hand, information that may well meet the needs of parliamentarians is available internally and is used by Real Property Services program managers in their balanced scorecard mentioned in the previous chapter. In this connection, the Subcommittee questioned PWGSC officials in order to find out why the information in the balanced scorecard was not reflected in the reports submitted to Parliament. The officials answered that they did not know what kind of information was required by MPs. Nonetheless, the Treasury Board Secretariat policies are clear, and compliance with them would permit a number of the parliamentarians' information needs to be met more effectively.

And yet, to be fair to the PWGSC Real Property Services program, it should be mentioned that, in view of what the members of the Subcommittee have observed in other cases, this program is doing well compared to other federal programs or agencies in terms of reporting to Parliament. Nonetheless, there is still room for improvement.

B. The Role of the Treasury Board Secretariat

Following the meetings with PWGSC Real Property Services Program officials, the Subcommittee wanted to find specific information about the role of the Treasury Board Secretariat (TBS) in the preparation of the reports submitted to Parliament by federal departments and agencies. The TBS has developed policies, but they do not appear to be followed consistently.

TBS officials told the Subcommittee that reports submitted by 15 out of 87 federal agencies will be audited in terms of their adherence to policies on the preparation of reports submitted to Parliament. Last year, TBS assessed the reports of ten agencies. The bulk of the TBS review is done after the reports have been tabled in Parliament. Few reports submitted to the TBS are ever audited before tabling in the House of Commons because there is little time and few resources for this task.

This situation led the members of the Subcommittee to question the role of the Treasury Board Secretariat (TBS) in preparing reports submitted to Parliament. Should the TBS be limited to its current role of adviser to federal departments and agencies or should its role involve greater “oversight”, with responsibility to ensure that its policies are followed? Both options have advantages and disadvantages.

Granting more **oversight** authority to the TBS would of course lead to greater adherence to policies for preparing reports to Parliament. There is however a likelihood that departments might be demotivated and lose their sense of ownership and final responsibility; they might also be satisfied with just meeting the TBS requirements, rather than adopting a creative approach and providing more relevant and higher quality information.

TBS’s current role of “**advisor**” sets the stage for departments to show greater independence. The main risk in this approach is that departments can ignore TBS instructions and recommendations and, in the worst case, recycle bad reports, year after year.

The Subcommittee believes that the Treasury Board Secretariat must now move toward greater involvement with and greater control over federal departments and agencies in their preparation of reports to Parliament. This view derives not only from the Subcommittee’s work with the PWGSC Real Property Services program, but also from the experiences of other committees and opinions gathered over the past few years from colleagues in Parliament. The Subcommittee recommends:

13. That the Treasury Board Secretariat undertake an annual systematic review of all Reports on Plans and Priorities after they have been tabled in the House of Commons, and that the necessary means be made available, either through a reallocation of internal resources or, if necessary, in the form of new resources.
14. That, once the annual review of all Reports on Plans and Priorities has been completed, the Treasury Board Secretariat select a sample of departments and agencies to work with intensively during the preparation of such reports for the following year, and that the necessary means be made available, either through a reallocation of internal resources or, if necessary, in the form of new resources.

Subcommittee members believe that the Subcommittee on the Estimates Process can support the work of Treasury Board Secretariat and departments in improving the content of Performance Reports and Reports on Plans and Priorities. Future work of the Subcommittee may involve the review of a sample of these reports to assess their success in meeting the Treasury Board Secretariat guidelines, as well as the requirements emphasized elsewhere in this Report. Systematic review of departmental reports by the Subcommittee would enable consistent feedback to individual departments, supplementary to that from other standing committees, and would provide a clear basis for assessing progress by the Treasury Board Secretariat in improving the quality of reports.

C. Modernizing Reports to Parliament While Moving Toward More Dynamic Communication

The Subcommittee is of the view that a thorough-going modernization of reports submitted to Parliament is necessary now to facilitate their review by MPs. Over the long term, the layout and content of reports should use some of the elements contained in the annual reports of public and private sector companies. Moreover, the PWGSC Real Property Services program officials told the Subcommittee that they used performance reports submitted to boards of directors by private sector companies as a starting point for developing their own performance measurement strategy.

It is essential that, in reports submitted to Parliament, the federal government enhance its ability to communicate clearly the information considered relevant by its clients — MPs and the Canadian public — and release it in an appropriate format. Like other economic or financial publications containing numerical data, beginning with estimates documents, for example, reports submitted to Parliament should make more intensive use of statistical tools such as trends and annual variations and present ideas and findings in tables and graphs; these tables and graphs should be accompanied by brief texts with value added to substantiate the figures. Apart from basic information on

the budget allocation, reports should highlight failures as well as successes of programs, departments and agencies, their causes and the corrective measures to be taken to reach the objectives. The Subcommittee recommends:

- 15. That the Treasury Board Secretariat initiate a major review of the form and content of reports submitted to Parliament, the objective being to move toward more concise, more synoptic documents, giving a clearer picture of a department's performance and directions, using tables and graphs to present key trends and variations and employing numeric performance targets and measures.**
- 16. That the Government of Canada give Treasury Board Secretariat a mandate to develop, in collaboration with each department and agency, precise and quantifiable performance indicators for their activities.**

Because they have so little time in which to review the estimates, parliamentary committees need rapid access to all relevant information. At the same time, an approach is needed that will strike a balance between the need for detailed information and the need for conciseness, so that documents are not too cumbersome. The Subcommittee recommends:

- 17. That all federal departments and agencies include hyperlinks to Internet sites and appendices in their *Estimates* documents , in order to give readers access to detailed information regarding programs.⁹**

This information includes general information on the program or agency, the program evaluation reports, Office of the Auditor General reports, in-house performance reports, client surveys, and so on.

D. Strengthening Incentives

The Subcommittee believes that several of the recommendations provided above will strengthen the incentives for departments and other organizations to provide better reports to Parliament. Notable among these are the recommendations relating to the role of Treasury Board Secretariat and the need for parliamentary committees to report more frequently in response to the information supplied by government organizations.

⁹ For example, general information on a program or organization, program evaluation reports, internal audits, reports of the Auditor General, internal performance reports, and client survey information.

Attention also needs to be given to the incentives that apply to parliamentary committees, and the individual parliamentarians who serve on them. This side of the incentives challenge has multiple dimensions, most of which lie outside the scope of a report focussed on practical steps that can be taken immediately.

However, the Subcommittee believes that there is one modification to the format of Reports on Plans and Priorities that could contribute significantly to strengthening the incentive for parliamentary committees to devote time to work on the estimates. This would be the inclusion of a short section, ideally near the beginning of each departmental report, noting previous recommendations of parliamentary committees and detailing the ways in which the department has responded through existing resource allocations and program changes, and future plans. Such information would provide parliamentarians with concrete evidence that their work on estimates and the related reports has been considered by departments, and has produced results. It would also publicize the work that committees do on Departmental Performance Reports and Reports on Plans and Priorities or, alternatively, publicize their failure to do such work.

The Subcommittee therefore recommends:

- 18. That, in the course of its work on continuing improvements to the format and content of Plans and Priorities Reports, Treasury Board Secretariat consider the inclusion (ideally near the beginning of these reports) of a short section setting out the department's understanding of previous committee recommendations and their rationales, and detailing the ways in which recent program changes, existing resource allocations and future spending plans respond to these recommendations.**

Furthermore, members of the Subcommittee believe that the procedures currently employed by Parliament in the handling of estimates, as set out in Standing Order 81(4), do not provide adequate incentives for the kind of attention elsewhere recommended in this report. At the present time, as has been noted in previous chapters, estimates are deemed to have been reported to the House without amendments if committees do not provide reports by the end of the supply period during which they are referred for committee study. At this point, the House proceeds with the consideration of estimates.

The effect of the current procedure is to facilitate the unacceptably low level of inattention currently provided by parliamentary committees to estimates and related accountability issues. Given the central role played by committee chairs in developing and implementing committee agendas, and ensuring that estimates and related reports are given adequate attention, members of the Subcommittee recommend:

- 19. That the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs consider a review of Standing Order 81(4), with a view to exploring its possible amendment, initially for a two year trial period. The amendment could require that the Chair of a committee, whose estimates are deemed to have been reported back to the House, table before the House a letter providing an explanation of the failure of the committee to have selected one or more of the programs, funded through estimates referred to the committee, substantively considered the program or programs selected, and reported these estimates to the House.**

The final recommendation relating to incentives that the Subcommittee wishes to make stems from its 4 June meeting with Mr. Robert Marleau, retired Clerk of the House of Commons. Mr. Marleau argued, persuasively, that existing practices (and the Standing Orders upon which they are based) create significant disincentives for Members of Parliament to devote extensive time to the study of estimates. A central disincentive is the lengthy 150-day period allowed to the government for preparing formal responses to substantive reports that committees might prepare on Reports on Plans and Priorities, or Departmental Performance Reports. While it may be appropriate for wide-ranging policy studies, this time period in combination with the difficulty in obtaining time to debate reports or responses on the floor of the House of Commons creates barriers to the sustained dialogue between committee members and Ministers, and dynamic tension between Parliament and the Government, that is needed as a basis for effective accountability. For similar reasons, potential influence by Parliament on future spending is impeded. Unless committee reports are given serious attention in the legislative chamber by ministers, there will not be an adequate incentive to develop them.

Mr. Marleau drew the attention of Subcommittee members to existing procedures relating to recommendations from the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. The Standing Orders (s 123-128) provide that reports from this Committee recommending the revocation of a regulation shall be deemed adopted, unless a minister responds in the House within 15 days, in a one-hour debate for which the Standing Orders provide. The effect, according to Mr. Marleau, has been that departments have an incentive to dialogue constructively with the Committee, and that in most cases issues are resolved without reports being needed.

Members of the Subcommittee agree with Mr. Marleau's suggestion that the procedure applying to reports of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations may provide a model that would create stronger incentives within the estimates process — both for work by committees and for responsive action by ministers and departments. This model would have special importance for committees reporting on single issues that could be suitable for focussed debate and rapid resolution. Given the possibility that committees may also choose to undertake more extensive and complex studies in response to RPPs or DPRs, we therefore recommend:

- 20. That the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs consider changes to the Standing Orders, initially for a 2 year trial period, that would establish a specific procedure to govern committee reports on departmental Reports on Plans and Priorities and Performance Reports. Such a procedure could create two options for committees, enabling them to select one or both of:**
- (a) a “one hour debate in the House or deemed adoption” option modeled on the existing procedure for reports from the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, and**
 - (b) a 90 day mandatory written response option, modeled on that currently provided by Standing Order 105.**

Members of the Subcommittee believe that a new option providing committees with a means to ensure attention by the minister responsible, on the floor of the House, to their recommendations concerning departmental performance and future plans would provide committees with a powerful tool for ensuring accountability and responsiveness. However, the potential impact of this procedure also implies a need for caution. Such a procedure would need to be reserved for substantive issues that are suitable for consideration in a brief House debate, and used in the non-partisan spirit elsewhere identified in this report as a necessary part of more effective work by committees on estimates.

SECTION V: THE SUPPLEMENTARY ESTIMATES

Two sets of supplementary estimates are placed before Parliament each year — the Supplementary Estimates (A), normally considered in the supply period ending on 10 December, and the Supplementary Estimates (B), normally considered in the supply period ending on 26 March.

Supplementary estimates enable government organizations to seek Parliament's authorization for spending on new initiatives that still required Parliament's approval of legislation, or further planning or development, when the main estimates were prepared. As well, supplementary estimates provide a means to obtain approval for the use of funds required by unforeseen events, or for a range of actions such as vote transfers, debt write-offs, loan guarantees, new or increased grants, changes to the wording of votes, and the carrying forward of amounts from operating budgets. They also provide Parliament with information updates on statutory program spending.

Supplementary estimates are referred to standing committees for scrutiny, and subsequently considered in the House, reflecting the pattern followed for the main estimates each year. However, the competing pressures on the time of parliamentarians and committees, in combination with relatively short interval (5 weeks, interrupted by one or more break weeks) available for the consideration of supplementaries have, with rare exceptions, resulted in their being given negligible attention by committees. Typically they are considered by the House in the absence of any committee findings.

A. Our Supplementary Estimates Day

Reflecting the specific inclusion of supplementary estimates within its mandate, as well as the role of supplementary estimates in highly publicized cost overrun issues in the fall of 2002, the Standing Committee undertook to give specific attention to supplementary estimates. It devoted a full-day to intensive hearings on the supplementary estimates on 17 March of this year, and also a follow-up hearing on 18 March.

The day was structured to provide brief (one hour) sessions with officials from each of the organizations within the mandate of the Standing Committee on Government Operations and Estimates, and also seeking funds through the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending 31 March 2003. Officials from the following organizations appeared:

- Treasury Board Secretariat,
- Public Works and Government Services,

- Communication Canada,
- Privy Council Office,
- National Round Table on the Environment and the Economy
- Canadian Intergovernmental Conference Secretariat,
- Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board,
- Office of the Information Commissioner, and
- Office of the Privacy Commissioner.

With one exception, which is the subject of the next section of this report, discussions with officials of the organizations invited to our meeting followed several recurring themes.

First, questions were directed to simply understanding the information provided in the Supplementary Estimates (B) document, which provides information under two main headings. Under the first — “Explanation of Requirement” — phrases that border on redundancy, such as “additional operating costs,” and “additional grants,” account for the request for supplementary funds. Under the second heading, the request is broken down according to standard objects of expenditure (personnel, transportation and communications, professional and special services, rentals, and the like). Committee members generally found that elaboration from officials was required to simply understand why additional money was being requested.

Second, Committee members had a number of exchanges with officials about whether or not the funding requests were justified. This discussion was normally based on the explanation for a request provided by officials, and consisted of exchanges required to satisfy Committee members as to the validity of the explanation. In the present case, a majority (and in some cases all) of Committee members were substantially satisfied with the explanations they received, and the Committee concluded its review of supplementary estimates by reporting the Votes referred to it back to the House without amendments.

Third, Committee members directed attention to whether or not the supplementary estimates were being used in an appropriate way, and were not functioning simply as a means to obtain authorization for spending that should have been reflected in the main estimates (where narrative reports provide more extensive explanations). Generally, we concluded that the purposes stated at the outset of this section were respected in the

supplementary estimates that came before the Committee. In several cases, the planning processes that would predictably result in requests for additional funding could usefully have been highlighted in the appropriate Report on Plans and Priorities.

B. Conclusions and Recommendations

Reflecting on the experience of the Committee, the Subcommittee has arrived at several conclusions and recommendations.

First, the supplementary estimates routinely provide authorizations for about 5% of departmental spending, according to the Treasury Board officials who appeared before us, and our review of the supplementary estimates of organizations within the Committee mandate identified several whose requests were in the neighborhood of 10% of main estimates amounts. Amounts of this magnitude, and the potential function of supplementary estimates as a way of obtaining funds through a “back door” in the supply process, suggest strongly that substantive attention to supplementary estimates must become a routine part of the work of Parliament and its committees. The Subcommittee therefore recommends:

- 21. That standing committees consider scheduling hearings (extended, if required) twice each year, for the purpose of examining organizations within their terms of reference on supplementary estimates and, as a matter of routine practice in order to signify that this examination has been undertaken, report supplementary estimates (either amended or unamended) to the House.**

Second, there is a need to modify the format of the supplementary estimates document, so as to improve the information provided to Parliament. Subcommittee members are aware that the documents, necessarily, provide summary overviews of an extensive body of technical information, whose full reflection would result in cumbersome documents. Simplification and condensation is therefore necessary. However, the present format provides sets of numbers, accompanied by “explanations” that do not enable parliamentarians to understand why the requests are being made. This deficiency impedes the performance of the central function of these documents, which in the Subcommittee’s view is not to provide all available detail, but simply to provide parliamentary readers with enough information to support decisions about where further investigation (including specific attention by a standing committee) is required. For this purpose, an enhancement of the explanatory content of these documents is required. The Subcommittee therefore recommends:

- 22. That Treasury Board Secretariat review the format and content of the supplementary estimates documents with a view to incorporating a short justification of each supplementary**

spending requirement (perhaps consisting of a one-line statement under a “Justification of Requirement” heading, that would provide a location for references to unanticipated security costs following 9/11, the rationale for vote transfers, and the like).

One of the innovative features of the mandate of the House Standing Committee on Government Operations is the inclusion of a general authority to review supplementary estimates, set out in Standing Order 108(3)(c)(viii).¹⁰ As indicated in this chapter, the focus of the Committee during its initial year has been on organizations falling within the traditional government operations mandate. However, the supplementary estimates mandate of the Committee will enable it to undertake a more broadly-scoped approach in future years, in coordination with standing committees specifically mandated to scrutinize the organizations involved, and building on the experience gained this year. Committee members believe that such an approach could be especially useful in relation to horizontal initiatives of the government, because it would provide Parliament with a complete picture of supplementary expenditures generated by initiatives involving the estimates of multiple departments and agencies. It will also complement the more active work on individual supplementary estimates whose consideration by other standing committees is recommended above (recommendation 21).

¹⁰ The provision reads as follows: “(viii) the review of and report on the effectiveness, management and operation, together with operational and expenditure plans arising from supplementary estimates.”

SECTION VI: THE CABINET CONFIDENCE ISSUE

The work of the Committee on supplementary estimates identified an additional information-related issue, whose relevance extends to committee work on main estimates. The officials of organizations appearing before committees on estimates need to feel free to provide information that is sufficiently detailed and complete to enable parliamentary committees to do their work. In at least one instance, during our “supplementary estimates day,” this was not the case.

A. Issue Background

During his appearance before the Committee on the supplementary estimates of the Office of the Information Commission, the Deputy Information Commissioner, Mr. Allan Leadbeater, advised the Committee that he was not in a position to answer certain questions relating to the details of the Commission’s request for supplementary funds. While the details were, in themselves, innocuous and the sums involved were, by the standards of modern government, miniscule, the details reflected the substance of the Treasury Board decision that would have preceded their incorporation in the supplementary estimates. The Commission, which has not relied on supplementary estimates in the past, sought guidance from the Privy Council office relating to what kind of information could be disclosed to the Committee and, according to Mr. Leadbeater, was advised not reveal the substance of the Treasury Board submission, which Commission officials interpreted as precluding their disclosure of the information requested by Committee members.

According to Mr. Leadbeater, he was told that under the *Canada Evidence Act* and the *Access to Information Act*, a Treasury Board decision is considered a cabinet decision. Cabinet decisions are subject to cabinet confidence except to the extent to which their contents are disclosed by the government. This would make the information in the supplementary estimates document, with the limitations discussed in the previous section, all that organizations appearing before committees could disclose.

The Committee, following Mr. Leadbeater’s advice, subsequently provided him with a letter instructing him to appear before the Committee at a later date (the hearing occurred on March 18, 2003, the day following the initial hearing) to answer detailed questions on the Commission’s supplementary estimates. He duly appeared and, being satisfied that the Privy Council Office had been made aware of the request and had not chosen to intervene, provided the Committee with a table disaggregating the information appearing in the supplementary estimates into a list of professional services contracts and other individual costs. The Committee then proceeded with its examination and, with the assistance of the new information, had an especially fruitful discussion focussing on specific expenditures, requirements and their rationales.

B. Existing Policy

The Government of Canada has developed an extensive set of policy guidelines for the purpose of guiding the officials who respond to access to information requests, or are responsible for other matters addressed by the *Access to Information Act*. Among these is a specific guideline relating to cabinet confidences.¹¹ Cabinet confidences belong within a class of matters that is excluded from the Act, which means that the Government of Canada (in this case, the Privy Council Office) may make decisions about them which cannot be appealed to the Information Commissioner.

Subsection 2(c) of the policy guideline, on agenda and records of cabinet deliberations, provides the basis for withholding Treasury Board submissions containing the details that are aggregated in the estimates provided to Parliament. However, the second paragraph of this subsection states clearly that “a distinction must be made between the text of the formal Record of Decision, which always remains a Confidence, and the substance of the decision of Cabinet, which is often made public.” The substance of the decision may be disclosed as deemed appropriate by Cabinet or by the Minister with the approval of Cabinet.

C. Conclusions and Recommendations

The element of the guideline relating to Treasury Board submissions, like a number of others, does not preclude disclosure. On the contrary, it provides for disclosure, subject to ministerial decision with the approval of cabinet. However, it is easy to see how, in practice, such a provision can operate to preclude disclosure of even relatively innocuous information, if a disclosure decision is required in a compressed time-frame, and if the steps required to make the disclosure unproblematical have not been taken. The Subcommittee therefore recommends:

- 23. That the President of Treasury Board review the format of the Records of Decision issued by the Board, and consider including a provision that would (except in exceptional circumstances and at the decision of the Board) authorize officials to disclose and discuss before parliamentary committees the detail of decisions that are reflected in the estimates, both main and supplementary, once these documents are tabled in the House of Commons.**

¹¹ See: *Confidences of the Queen's Privy Council for Canada*, at: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_121/CHAP2_6_e.asp.

SECTION VII: CONCLUDING REMARKS

The central focus of this report has been on practical changes that can be made, both by committees and by the Government, to enhance the role of Parliament and its committees in the scrutiny of government spending, in holding Government accountable, and in influencing future directions. Actions by both Parliament and the Government continue to be needed, in the specific respects recommended above. In the view of the Subcommittee, action by each will provide critically important support for the action that is needed from the other.

The reinforcement works both ways. Officials from Treasury Board Secretariat and other departments have made it abundantly clear that feedback from Parliament about the estimates and related reports is now the key to further progress — to further steps in improving the information provided to Parliament. And equally, from the perspective of parliamentarians, information reformulated along the lines recommended in this report can make a vital contribution to placing Parliament in a position where better feedback to government can be provided, more consistently, by committees.

Mutual reinforcement, by government and Parliament, is also important in the creation of stronger incentives for work on estimates by Parliament, and for responsiveness to this work by governments. This is because the formal capacity of Parliament to reduce the spending authorities of the Government based on Votes reported by committees is no longer the central basis for parliamentary influence on government spending (under conditions of majority government, at least). As affirmed in earlier parliamentary reports on the estimates process, the modern work of Parliament centres on holding governments accountable for what they do, including results achieved through the expenditures previously authorized by Parliament, and future priorities and plans. Work on estimates is thus part of a year-round process, requiring continuous attention to programs and their impacts.¹² Within this process, governments can provide important incentives to Parliament by ensuring that required information is provided in a timely way, and communicating clear evidence of responsiveness to parliamentary recommendations relating to programs and spending when these are made. Equally, when committees invest the time to develop recommendations that reflect a strong understanding of the full complexity of programs and are accompanied by persuasive rationales, governments are given a heightened incentive to reflect them in future plans.

¹² In the words of the submission provided by the noted parliamentary scholar C.E.S. Franks: "Parliament's role in the estimates process is to discuss, review, criticize and ultimately approve the estimates. ... Parliament holds the government accountable; it does not govern." (*C.E.S. Franks, "Some Comments on the Estimates Process," May 2003, p. 3*. During the Subcommittee's concluding hearing on 26 May 2003, Dr. Donald E. Savoie, University of Moncton, and Peter Dobell, and Martin Ulrich of the Parliamentary Centre, persuasively argued that Parliament's role as an accountability mechanism requires continuous attention by committees to priorities and plans, programs and results, and that work on estimates needs to be seen as a subset of this ongoing activity.

Members of the Subcommittee believe that incentives for both parliamentarians and governments to strengthen their contribution to democratic accountability can be constructed, step by step, through practical efforts such as those called for in this report

The reasons for continuing the collaboration thus go beyond the estimates process itself, to the need to make government more efficient and effective, more responsive to the needs of Canadians, and more legitimate in their eyes. This is a challenge for our times, and for us all. And it is as a contribution to meeting this challenge that members of the Subcommittee on the Estimates Process of the Standing Committee on Government Operations and Estimates submit this report.

LIST OF OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

SECTION II: STUDY BACKGROUND

Observation 1: The new reporting process is a real improvement on previous reporting, conceptually. The organizations that report to Parliament, along with Parliament and its committees, now need to focus on maximizing the opportunities the process provides, and making the concept work better in practice.

Observation 2: Developments in recent years have confirmed the importance of effective parliamentary oversight of Government spending, the conclusions of earlier parliamentary reports about the need for improvement, and the directions and priorities for reform that they identified. Parliament's priority now is to ensure that progress continues.

SECTION III: PRACTICAL STRATEGIES FOR EXAMINING ESTIMATES

- 1.** That the document entitled *Parliamentary Committee Review of the Estimates Documents* be provided by the Auditor General to all parliamentarians, after each election, as a reference tool.
- 2.** That the House of Commons and Library of Parliament collaborate with Treasury Board Secretariat to include a session on the estimates process in the orientation provided to newly-elected Members of Parliament, and that follow-up training focussed on practical approaches to maximizing Parliament's effectiveness in holding governments accountable through the estimates process be provided at regular intervals each year, funded by a reallocation from the budget of the Canadian Centre for Management Development (or its successor).
- 3.** That the parliamentary committees reviewing the *Estimates* of large departments consider limiting their study to one program or one agency in particular (selected in compliance with the principles of alternation and sampling), in light of the timeframe and resources available.

4. That parliamentary committees reviewing the estimates of programs or organizations that have been studied by the Auditor General consider using the reports, and requesting the advice, of the Office of the Auditor General in the early stages of their work.
5. That parliamentary committees consider holding a planning meeting before the hearing with public servants that would enable them to learn more about the program or agency to be reviewed. Such planning meetings could use documents obtained beforehand from the officials in answer to specific questions.
6. That the members of parliamentary committees consider the possibility of dividing up the tasks involved in the budget review and that they do the same with the additional documents provided by the departments or agencies.
7. That parliamentary committees consider the possibility of inviting clients or groups with special interest in the activities of the program or agency under review in order to obtain a critical view of its performance, activities and orientations.
8. That parliamentary committees consider the possibility of asking researchers to collect information on the program or agency under review and to draft technical and administrative questions to be forwarded by the committee chair to departmental officials before they appear before the Committee.
9. That parliamentary committees consider preparing a precise meeting schedule for the *Estimates* review in their work plan and that the public servants and experts called to appear be informed as far in advance as possible.
10. That parliamentary committees consider tabling short reports on departmental plans and priorities and performance reports as a routine practice, in order to provide departments with clear feedback on their central accountability documents.
11. That parliamentary committees consider planning a meeting with the Treasury Board Secretariat (TBS) in their *Estimates* review schedule. This meeting, following the meeting with departmental officials, would allow TBS to have feedback from the

parliamentary committee concerning the quality of the reports of the program or agency under review and to conduct follow-up activities in order to improve them.

12. That the Library of Parliament develop, for consideration by the Board of Internal Economy, a proposal detailing key enhancements to the support of estimates-related work of House of Commons committees and implementation time-frames, and be given the additional resources required to deliver enhanced support reflecting the requirements outlined in this report.

SECTION IV: IMPROVING THE INFORMATION AND STRENGTHENING INCENTIVES

13. That the Treasury Board Secretariat undertake an annual systematic review of all Reports on Plans and Priorities after they have been tabled in the House of Commons, and that the necessary means be made available, either through a reallocation of internal resources or, if necessary, in the form of new resources
14. That, once the annual review of all Reports on Plans and Priorities has been completed, the Treasury Board Secretariat select a sample of departments and agencies to work with intensively during the preparation of such reports for the following year, and that the necessary means be made available, either through a reallocation of internal resources or, if necessary, in the form of new resources.
15. That the Treasury Board Secretariat initiate a major review of the form and content of reports submitted to Parliament, the objective being to move toward more concise, more synoptic documents, giving a clearer picture of a department's performance and directions, using tables and graphs to present key trends and variations and employing numeric performance targets and measures.
16. That the Government of Canada give Treasury Board Secretariat a mandate to develop, in collaboration with each department and agency, precise and quantifiable performance indicators for their activities.

17. That all federal departments and agencies include hyperlinks to Internet sites and appendices in their *Estimates* documents , in order to give readers access to detailed information regarding programs.⁹
18. That, in the course of its work on continuing improvements to the format and content of Plans and Priorities Reports, Treasury Board Secretariat consider the inclusion (ideally near the beginning of these reports) of a short section setting out the department's understanding of previous committee recommendations and their rationales, and detailing the ways in which recent program changes, existing resource allocations and future spending plans respond to these recommendations.
19. That the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs consider a review of Standing Order 81(4), with a view to exploring its possible amendment, initially for a two year trial period. The amendment could require that the Chair of a committee, whose estimates are deemed to have been reported back to the House, table before the House a letter providing an explanation of the failure of the committee to have selected one or more of the programs, funded through estimates referred to the committee, substantively considered the program or programs selected, and reported these estimates to the House.
20. That the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs consider changes to the Standing Orders, initially for a 2 year trial period, that would establish a specific procedure to govern committee reports on departmental Reports on Plans and Priorities and Performance Reports. Such a procedure could create two options for committees, enabling them to select one or both of:
 - (a) a "one hour debate in the House or deemed adoption" option modeled on the existing procedure for reports from the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, and
 - (b) a 90 day mandatory written response option, modeled on that currently provided by Standing Order 109.

⁹ For example, general information on a program or organization, program evaluation reports, internal audits, reports of the Auditor General, internal performance reports, and client survey information.

SECTION V: THE SUPPLEMENTARY ESTIMATES

- 21. That standing committees consider scheduling hearings (extended, if required) twice each year, for the purpose of examining organizations within their terms of reference on supplementary estimates and, as a matter of routine practice in order to signify that this examination has been undertaken, report supplementary estimates (either amended or unamended) to the House.**

- 22. That Treasury Board Secretariat review the format and content of the supplementary estimates documents with a view to incorporating a short justification of each supplementary spending requirement (perhaps consisting of a one-line statement under a “Justification of Requirement” heading, that would provide a location for references to unanticipated security costs following 9/11, the rationale for vote transfers, and the like).**

SECTION VI: THE CABINET CONFIDENCE ISSUE

- 23. That the President of Treasury Board review the format of the Records of Decision issued by the Board, and consider including a provision that would (except in exceptional circumstances and at the decision of the Board) authorize officials to disclose and discuss before parliamentary committees the detail of decisions that are reflected in the estimates, both main and supplementary, once these documents are tabled in the House of Commons.**

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
House of Commons	24/02/2003	2
Marlene Catterall, M.P., Ottawa West—Nepean		
Paul Szabo, M.P., Mississauga South		
John Williams, M.P., St. Albert		
Office of the Auditor General of Canada	26/02/2003	3
Maria Barrados, Assistant Auditor General		
John Mayne, Principal		
House of Commons	26/03/2003	6
Reg Alcock, M.P., Winnipeg South		
Gurmant Grewal, M.P., Surrey Central		
Paul Steckle, M.P., Huron—Bruce		
Tom Wappel, M.P., Scarborough Southwest		
John Williams, M.P., St. Albert		
Office of the Auditor General of Canada	02/04/2003	7
Ronald Campbell, Principal		
John Mayne, Principal		
Department of Public Works and Government Services	09/04/2003	9
Carol Beal, Assistant Deputy Minister		
Myra Conway, Director General		
Dan Ross, Associate Assistant Deputy Minister		
Department of Public Works and Government Services	05/05/2003	10
Carol Beal, Assistant Deputy Minister		
Myra Conway, Director General		
Dan Ross, Associate Assistant Deputy Minister		
Treasury Board of Canada Secretariat	14/05/2003	11
David Bickerton, Executive Director		
Robert Mellon, Director Estimates Production		
Parliamentary Centre	26/05/2003	12
Peter Dobell, Founding Director		
Martin Ulrich, Senior Associate		
As an Individual		
Donald Savoie		
As an Individual	04/06/2003	14
Robert Marleau, Former Clerk of the House of Commons		

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

David Bickerton, Executive Director, Treasury Board of Canada Secretariat

John Mayne, Principal, Office of the Auditor General of Canada

Dan Ross, Associate Assistant Deputy Minister, Department of Public Works and Government Services

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government provide a comprehensive response to this report.

A copy of the Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Government Operations and Estimates (Meeting No. 58 which includes this report) is tabled.

Respectfully submitted,

Reg Alcock, M.P.
Winnipeg South

Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, September 24, 2003
(Meeting No. 58)

The Standing Committee on Government Operations and Estimates met *in camera* at 3:30 p.m. this day, in Room 237-C Centre Block, the Chair, Reg Alcock, presiding.

Members of the Committee present: Reg Alcock, Carolyn Bennett, Roy Cullen, Ken Epp, Raymonde Folco, Paul Forseth, Robert Lanctôt, Pat Martin, Judy Sgro, Paul Szabo and Tony Valeri.

Acting Members present: Leon Benoit for Gerry Ritz, Paul Harold Macklin for Tony Tirabassi and David Price for Steve Mahoney.

In attendance: Library of Parliament: Jack Stilborn, Analyst; Philippe Le Goff, Analyst.

Witnesses: Department of Public Works and Government Services: Dan Ross, Acting Assistant Deputy Minister, Operations Branch; Rick Lauzon, Director, Seized Property Management Directorate.

The Committee considered the draft report of the Subcommittee on the Estimates Process of the Standing Committee on Government Operations and Estimates.

It was agreed, — That the draft report be adopted.

It was agreed, — That the report be entitled: “Meaningful Scrutiny: Practical Improvements to the Estimates Process”.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and researchers be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Chair or his designate present the report to the House as the 6th report of the Committee.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report.

The Committee proceeded to the consideration of matters related to Committee business.

It was agreed, — That the Committee review the supplementary estimates referred to the Committee on September 23, 2003, in an all day hearing at a date to be determined by the Chair.

It was agreed, — That the Committee hold round table discussions on the accountability of foundations and agencies.

It was agreed, — That the Committee invite the Government On-Line Advisory Panel to appear at a date to be determined.

At 3:59 p.m., the sitting was suspended.

At 4:01 p.m., the sitting resumed and the Committee proceeded to sit in public.

Pursuant to Standing Order 108(3)(c), the Committee commenced its review of the *Seized Property Management Act*.

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Miriam Burke
Clerk of the Committee

Miriam Burke

La greffière du Comité

À 17 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

sur l'Administration des biens saisis.

Conformément à l'article 108(3)c) du Règlement, le Comité entreprend l'examen de la Loi

À 16 h 01, la séance reprend et le Comité siège en public.

À 15 h 59, la séance est suspendue.

Il est convenu, — Que le Comité invite le Groupe conseil sur le Gouvernement en direct à comparaitre à une date à être déterminée.

Il est convenu, — Que le Comité entende des discussions en table ronde sur la responsabilisation des fondations et des organismes.

Il est convenu, — Que le Comité examine les provisions budgétaires supplémentaires des dépenses réitérées au Comité le 23 septembre 2003, dans une séance qui durera toute la journée à une date déterminée par le président.

PROCES-VERBAL

Le mercredi 24 septembre 2003
(Séance n° 58)

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30, dans la pièce 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Reg Alcock, président.

Membres du Comité présents : Reg Alcock, Carolyn Bennett, Roy Cullen, Ken Epp, Raymonde Folco, Paul Forseth, Robert Lanctôt, Pat Martin, Judy Sgro, Paul Szabo et Tony Valeri.

Membres substitués présents : Leon Benoit pour Gerry Ritz, Paul Harold Macklin pour Tony Tirabassi et David Price pour Steve Mahoney.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Jack Stillborn, analyste; Philippe Le Goff, analyste.

Témoins : *Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* : Dan Ross, sous-ministre adjoint interimaire, Direction générale des opérations; Rick Lauzon, directeur, Direction de la gestion des biens saisis.

Le Comité considère l'ébauche de rapport du Sous-comité du processus budgétaire du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport soit adoptée.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé : « Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire ».

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président ou son délégué présente le rapport à la Chambre comme le 6^{ième} rapport du Comité .

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (*séance n° 58 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,
Le président,

Reg Alcock, député
Winnipeg-Sud

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

David Bickerton, directeur exécutif, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

John Mayne, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada

Dan Ross, sous-ministre adjoint associé, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux

À titre individuel
Robert Marleau, ancien Greffier de la Chambre des communes

04/06/2003 14

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Chambre des communes Marlene Catterall, députée, Ottawa-ouest—Nepean Paul Szabo, député, Mississauga-sud John Williams, député, St. Albert	24/02/2003	2
Bureau du vérificateur général du Canada of Canada Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe John Mayne, directeur principal	26/02/2003	3
Chambre des communes Reg Alcock, député, Winnipeg-sud Gurmant Grewal, député, Surrey Central Paul Steckle, député, Huron—Bruce Tom Vappel, député, Scarborough-sud-ouest John Williams, député, St. Albert	26/03/2003	6
Bureau du vérificateur général du Canada of Canada Ronald Campbell, directeur principal John Mayne, directeur principal	02/04/2003	7
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Carol Beal, sous-ministre adjointe Myra Conway, directrice générale Dan Ross, sous-ministre adjoint associé	09/04/2003	9
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Carol Beal, sous-ministre adjointe Myra Conway, directrice générale Dan Ross, sous-ministre adjoint associé	05/05/2003	10
Secrétariat du Conseil du Trésor Canada Carol Beal, sous-ministre adjointe Myra Conway, directrice générale Dan Ross, sous-ministre adjoint associé	14/05/2003	11
Centre parlementaire Robert Mellon, directeur, Production du Budget des dépenses David Bickerton, directeur exécutif	26/05/2003	12
À titre individuel Peter Dobell, directeur fondateur Martin Ulrich, associé principal Donald Savoie		

rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement. Une telle procédure offrirait aux comités le choix entre les deux options suivantes :

- a) un débat d'une heure à la Chambre ou une motion réputée adoptée, selon le modèle de la procédure actuellement applicable aux rapports du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, ou;

- b) une réponse écrite obligatoire dans un délai de 90 jours selon le modèle actuellement prévu par l'article 19 du Règlement.

PARTIE V : LES BUDGETS SUPPLÉMENTAIRES DES DÉPENSES

21. Que les comités permanents prévoient de tenir des audiences (prolongées, s'il le faut) deux fois l'an pour examiner les budgets supplémentaires des organismes visés par leur ordre de renvoi et fassent rapport à la Chambre des budgets supplémentaires des dépenses (avec ou sans modifications) pour montrer que cet examen a eu lieu.

22. Que le Secrétaire du Conseil du Trésor examine la présentation et le contenu des budgets supplémentaires des dépenses afin d'y ajouter une brève justification des besoins en dépenses supplémentaires (qui pourrait consister en un énoncé d'une ligne sous la rubrique « Justification », où il serait fait état, par exemple, des coûts imprévus en matière de sécurité au lendemain du 11 septembre ou du motif des transferts de crédit).

PARTIE VI : LES DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

23. Que le Président du Conseil du Trésor revote la présentation des comptes rendus des décisions du Conseil et envisage la possibilité d'inclure une disposition qui (sauf dans des circonstances exceptionnelles et sur la décision du Conseil) autoriserait les fonctionnaires à divulguer à des comités parlementaires le contenu des décisions qui se reflètent dans les budgets, principal et supplémentaire, une fois que ces documents ont été déposés à la Chambre des communes.

des orientations à l'aide de tableaux et de graphiques présentant les tendances et les écarts clés et de repères et d'indicateurs chiffrés du rendement.

16. Que le gouvernement du Canada confie au Secrétaire du Conseil du Trésor le mandat de développer, en collaboration avec chaque ministère ou organisme, des indicateurs de rendement précis et quantifiables reflétant leurs activités.

17. Que tous les ministères et organismes fédéraux incluent dans les documents du Budget des dépenses des liens électroniques vers des sites Internet et des annexes afin que les lecteurs aient accès à des informations détaillées sur les programmes⁹.

18. Que, dans le cadre de ses travaux d'amélioration continue du mode de présentation et du contenu des rapports sur les plans et les priorités, le Secrétaire du Conseil du Trésor envisage d'ajouter (idéalement au début de ces rapports) un bref chapitre qui donnerait une idée de la réaction du ministère aux recommandations antérieures des comités et aux motifs invoqués et définirait la manière dont les changements récents aux programmes, les affectations de ressources existantes et les futurs plans de dépenses donnent suite à ces recommandations.

19. Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre envisage d'examiner le paragraphe 8(4) du Règlement en vue d'y apporter des modifications, initialement pour une période d'essai de deux ans. Le nouveau paragraphe pourrait exiger que le président d'un comité réputé avoir fait rapport à la Chambre d'un budget lui ayant été renvoyé soit tenu de déposer devant la Chambre une lettre expliquant les raisons pour lesquelles le comité n'a pas choisi un ou plusieurs des programmes financés à l'aide du budget qui lui a été renvoyé, étudié à fond le ou les programmes choisis et fait rapport de ce budget à la Chambre.

20. Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre envisage d'apporter des modifications au Règlement, initialement pour une période d'essai de deux ans, afin d'établir une procédure qui régirait les rapports des comités sur les

9 Par exemple, des renseignements généraux sur le programme ou l'organisme, les rapports d'évaluation de programme, les vérifications internes, les rapports de la vérificatrice générale, les rapports de rendement internes et les enquêtes auprès de la clientèle.

10. Que les comités parlementaires envisagent de déposer régulièrement de courts rapports sur les plans et priorités ministériels et sur les rapports sur le rendement dans le but de fournir une rétroaction aux ministères sur leurs principaux documents de responsabilisation.

11. Que les comités parlementaires envisagent la possibilité de prévoir une rencontre avec le Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) dans leur calendrier d'examen du *Budget des dépenses*. Cette rencontre, suivant celle avec les fonctionnaires, permettrait au SCT de recueillir la rétroaction du comité parlementaire concernant la qualité des rapports du programme ou de l'organisme étudié et de faire le suivi en vue de les améliorer.

12. Que la Bibliothèque du Parlement élabore, aux fins d'examen par le Bureau de régie interne, une proposition faisant état des principales améliorations à apporter au soutien des travaux budgétaires des comités de la Chambre des communes et des délais de mise en œuvre, et se voie accorder les ressources supplémentaires nécessaires pour fournir le soutien accru que nécessiteront les exigences définies dans le présent rapport.

PARTIE IV : AMÉLIORER L'INFORMATION ET RENFORCER LA MOTIVATION

13. Que le Secrétaire du Conseil du Trésor procède à une revue systématique annuelle de tous les Rapports sur les plans et priorités après leur dépôt à la Chambre de communes et que les moyens nécessaires lui soient accordés, soit par le biais d'une réaffectation des ressources internes, soit, au besoin, sous la forme de nouvelles ressources.

14. Que le Secrétaire du Conseil du Trésor, suite aux résultats de la revue annuelle de tous les Rapports sur les plans et priorités, sélectionne un échantillon de ministères et d'organismes avec lesquels il travaillera en étroite collaboration durant la phase de préparation du RPP pour l'année suivante et que les moyens nécessaires lui soient accordés, soit par le biais d'une réaffectation des ressources internes, soit, au besoin, sous la forme de nouvelles ressources.

15. Que le Secrétaire du Conseil du Trésor s'engage dans une refonte de la forme et du contenu des rapports présentés au Parlement, l'objectif étant d'évoquer vers des documents plus concis, plus synthétiques, qui présentent un meilleur aperçu du rendement et

3. Que les comités parlementaires qui entreprennent l'examen du *Budget de dépenses* des grands ministères envisagent de restreindre leur étude à un programme ou un organisme en particulier (la sélection suivant les principes de l'alternance et de l'échantillonnage), compte tenu des contraintes de ressources et de temps.

4. Que les comités parlementaires qui examinent le *Budget des dépenses* de programmes ou d'organismes ayant fait l'objet d'une étude de la vérificatrice générale envisagent d'utiliser les rapports et de solliciter les conseils du Bureau de la vérificatrice générale dès qu'ils entreprennent leurs travaux.

5. Que les comités parlementaires envisagent la tenue de réunion(s) de planification avant l'audition des fonctionnaires, afin qu'ils puissent approfondir leur connaissance du programme ou de l'organisme étudié. Ces réunions de planification pourraient mettre à contribution des documents préalablement obtenus des fonctionnaires et répondant à des questions précises.

6. Que les membres des comités parlementaires envisagent la possibilité de se répartir les tâches dans l'examen des documents budgétaires et qu'ils fassent de même avec les documents supplémentaires fournis par les ministères ou organismes.

7. Que les comités parlementaires envisagent la possibilité d'inviter les clients ou les groupes intéressés par les activités du programme ou de l'organisme étudié afin de recueillir un point de vue critique sur le rendement, les activités et les orientations de celui-ci.

8. Que les comités parlementaires envisagent la possibilité de demander aux chercheurs de recueillir de l'information sur le programme ou l'organisme étudié et de préparer des questions techniques et administratives qui seront transmises par la présidence du comité aux représentants des ministères avant qu'ils ne comparaissent devant le comité.

9. Que les comités parlementaires considèrent la préparation d'un calendrier précis pour l'examen du *Budget des dépenses* dans leur plan de travail et que les fonctionnaires et les experts appelés à comparaître soient avertis le plus possible à l'avance.

LISTE DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

PARTIE II : CADRE DE L'ÉTUDE

Observation 1 : Le nouveau processus de présentation des rapports représente une nette amélioration par comparaison aux rapports précédents, en théorie. Les organismes qui font rapport au Parlement de même que le Parlement et ses comités doivent maintenant s'employer à maximiser les possibilités que le processus offre et faire en sorte que le concept donne de meilleurs résultats dans la pratique.

Observation 2 : Les développements des dernières années ont confirmé l'importance d'une surveillance parlementaire efficace des dépenses du gouvernement, les conclusions de rapports parlementaires antérieurs au sujet de la nécessité d'une amélioration, de même que les orientations et les priorités en matière de réforme que ceux-ci ont cernées. La priorité du Parlement consiste maintenant à veiller à ce que les progrès se poursuivent.

PARTIE III : STRATÉGIES PRATIQUES D'EXAMEN DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

1. Que le document intitulé *L'examen des documents du Budget des dépenses par les comités parlementaires* soit remis par le Bureau de la vérificatrice générale à tous les parlementaires, après chaque élection, à titre d'outil de travail de référence.

2. Que la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement organisent, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, un atelier sur le processus budgétaire qui sera offert dans le cadre de la séance d'orientation à l'intention des nouveaux députés, et que des ateliers de formation axés sur les moyens à prendre pour maximiser l'efficacité du Parlement à tenir les gouvernements responsables par le biais du processus budgétaire soient offerts à intervalle régulier chaque année, grâce à une réaffectation du budget du Centre canadien de gestion (ou de son successeur).

reflètent une solide compréhension de toute la complexité des programmes et qui sont assorties d'arguments convaincants, les gouvernements sont d'autant plus motivés à en tenir compte dans leurs plans futurs. Le Sous-comité croit qu'il serait possible de motiver, petit à petit, les parlementaires et les gouvernements à renforcer leur contribution à la responsabilisation en démocratie grâce aux efforts préconisés dans le présent rapport.

Les raisons du maintien de la collaboration vont au-delà du processus budgétaire lui-même et concernent d'abord le fait que le gouvernement soit plus efficace et plus sensible aux besoins des Canadiens et plus légitime à leurs yeux. C'est là un défi pour nous tous. Et c'est pour aider à relever ce défi que les membres du sous-comité du processus budgétaire du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires soumettent le présent rapport.

Le présent rapport a porté essentiellement sur les changements que les comités et le gouvernement peuvent apporter pour améliorer le rôle du Parlement et de ses comités quand il s'agit d'examiner les dépenses du gouvernement, d'exiger des comptes de ce dernier et d'influencer les orientations futures. Des mesures continuent à s'imposer de la part du Parlement et du gouvernement, à l'égard des questions particulières mentionnées ci-dessus au sujet desquelles des recommandations ont été faites. De l'avis du Sous-comité, les mesures que prendra chacun d'eux sont essentielles aux mesures qui s'imposent de part et d'autre.

Le renforcement fonctionne dans les deux sens. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres ministères ont dit très clairement que c'est dans la rétroaction du Parlement au sujet des budgets des dépenses et des rapports connexes que résident les futurs progrès — les futures mesures qui permettront d'améliorer l'information fournie au Parlement. De même, du point de vue des parlementaires, si l'information était présentée de la manière recommandée dans le présent rapport, le Parlement serait mieux en mesure de faire en sorte que les comités fassent continuellement profiter le gouvernement de leur rétroaction.

Le renforcement mutuel, de la part du gouvernement et du Parlement, contribue aussi grandement à motiver le Parlement à consacrer plus d'efforts aux budgets des dépenses et le gouvernement à réagir à ces efforts. Cela, parce que la capacité formelle du Parlement de restreindre les pouvoirs de dépenser du gouvernement en fonction des crédits dont les comités ont fait rapport ne constitue plus le principal facteur d'influence sur les dépenses du gouvernement (du moins au sein d'un gouvernement majoritaire). Comme l'ont affirmé les auteurs de rapports parlementaires antérieurs sur le processus budgétaire, à l'ère moderne, le Parlement s'attache essentiellement à tenir les gouvernements responsables de ce qu'ils font, notamment des résultats obtenus au moyen des dépenses autorisées par le Parlement, ainsi que des priorités et plans futurs. Les travaux budgétaires s'inscrivent donc dans un processus annuel qui exige de porter constamment attention aux programmes et à leurs répercussions¹². À l'intérieur de ce processus, les gouvernements peuvent renforcer considérablement la motivation du Parlement en veillant à ce que l'information requise lui soit fournie en temps opportun et en réagissant à ses recommandations à propos des programmes et des dépenses. De même, lorsque les comités prennent le temps de formuler des recommandations qui

¹² Pour reprendre les propos formulés par l'expert parlementaire C. E. S. Franks dans le mémoire qu'il a présenté au comité : « Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire est d'examiner, de critiquer et, en fin de compte, d'approuver les budgets... Le Parlement doit exiger des comptes du gouvernement; il ne gouverne pas. » (C. E. S. Franks, *Some Comments on the Estimates Process*, mai 2003, p. 3.) Lors de la dernière audience du sous-comité, le 26 mai 2003, M. Donald E. Savoie, de l'Université de Moncton, et MM. Peter Dobeil et Martin Ulrich du Centre parlementaire ont soutenu énergiquement que le rôle du Parlement en tant que mécanisme de responsabilisation exige que les comités accordent une attention soutenue aux plans et priorités, aux programmes et aux résultats et que les travaux consacrés aux budgets soient considérés comme un sous-ensemble de cette activité permanente.

23. Que le Président du Conseil du Trésor revoie la présentation des comptes rendus des décisions du Conseil et envisage la possibilité d'inclure une disposition qui (sauf dans des circonstances exceptionnelles et sur la décision du Conseil) autoriserait les fonctionnaires à divulguer à des comités parlementaires le contenu des décisions qui se reflètent dans les budgets, principal et supplémentaire, une fois que ces documents ont été déposés à la Chambre des communes.

professionnels et d'autres coûts. Le comité a pu poursuivre l'examen de la question et, grâce à la nouvelle information fournie, a eu une discussion particulièrement utile portant sur les dépenses, les besoins et leur justification.

B. La politique existante

Le gouvernement du Canada a élaboré une série de lignes directrices pour guider les fonctionnaires qui doivent répondre à des demandes d'accès à l'information, ou sont responsables d'autres questions visées par la Loi sur l'accès à l'information. Il existe une directive sur les documents confidentiels du Cabinet¹¹. Les documents confidentiels du Cabinet font partie d'une catégorie de documents qui est exclue de l'application de la Loi sur l'accès à l'information, ce qui veut dire que le gouvernement du Canada (dans ce cas-ci, le Bureau du Conseil privé) peut prendre en la matière des décisions dont il ne peut être interjeté appel auprès du Commissaire à l'information.

La disposition 2c) de la directive, sur les ordres du jour et procès-verbaux des délibérations du Cabinet, sert de fondement au secret des présentations au Conseil du Trésor renfermant les données rassemblées dans le budget supplémentaire des dépenses présentée au Parlement. Toutefois, le deuxième paragraphe de cette disposition dit clairement qu'il « faut distinguer le texte du compte rendu officiel d'une décision, lequel demeure toujours un document confidentiel, de la substance de la décision du Cabinet, qui est souvent rendue publique ». La substance de la décision rendue par le Cabinet peut être divulguée par le Cabinet ou un ministre ayant obtenu l'approbation du Cabinet.

C. Conclusions et recommandations

La disposition des lignes directrices portant sur les présentations au Conseil du Trésor, notamment, n'empêche pas la divulgation. Au contraire, elle prévoit la divulgation, sous réserve d'une décision d'un ministre ayant obtenu l'approbation du Cabinet. Cependant, il est facile de voir comment, dans la pratique, une telle disposition peut empêcher la divulgation de renseignements relativement inoffensifs, si une décision quant à la divulgation doit être prise dans de brefs délais et si les mesures requises pour que la divulgation ne pose aucun problème n'ont pas été prises. Par conséquent, le comité recommande :

¹¹ Voir : Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, à : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_121/CHAP2_6_f.asp.

PARTIE VI : LES DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

Les travaux du comité sur les budgets supplémentaires des dépenses ont fait ressortir une autre question se rapportant à l'information, dont l'importance s'étend aux travaux des comités sur le budget principal des dépenses. Les représentants des organismes comparaisant devant les comités parlementaires chargés de l'examen des budgets doivent pouvoir leur fournir une information assez détaillée et complète pour qu'ils puissent faire leur travail. Au moins une fois, au cours de la journée que nous avons consacrée aux budgets supplémentaires des dépenses, ce ne fut pas le cas.

A. Contexte

Lors de sa comparution devant le comité chargé d'étudier le budget supplémentaire des dépenses du Commissariat à l'information du Canada, le commissaire adjoint, M. Allan Leadbeater, a indiqué au comité qu'il n'était pas en mesure de répondre à certaines questions au sujet de la demande de fonds supplémentaires du Commissariat. Même si l'information demandée était en elle-même inoffensive et que les sommes en cause étaient minuscules, à en juger par les normes de gouvernement moderne, l'information reflétait l'essentiel de la décision du Conseil du Trésor qui aurait précédé son ajout au budget supplémentaire des dépenses. Le Commissariat, qui n'avait jamais par le passé présenté de budget supplémentaire de dépenses, a demandé l'avis du Bureau du Conseil privé sur le type d'information qui pouvait être divulguée au comité, et, d'après M. Leadbeater, on lui a conseillé de ne pas révéler l'essentiel de la présentation au Conseil du Trésor. Les représentants du Commissariat en ont déduit qu'ils ne pouvaient divulguer l'information demandée par les membres du comité.

D'après ce qu'on aurait dit à M. Leadbeater, en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada* et de la *Loi sur l'accès à l'information*, une décision du Conseil du Trésor est considérée comme une décision du Cabinet. Les décisions du Cabinet sont assujetties au secret du Cabinet, sauf dans la mesure où leur contenu est divulgué par le gouvernement. Donc, les organismes comparaisant devant les comités ne seraient autorisés qu'à divulguer l'information que renferme le budget supplémentaire des dépenses, sous réserve des limites dont il a été question dans le chapitre précédent.

Sur les conseils de M. Leadbeater, le comité lui a par la suite envoyé une lettre le sommant de comparaître à une date ultérieure (l'audience a eu lieu le 18 mars 2003, au lendemain de l'audience initiale) pour répondre à des questions détaillées sur le budget supplémentaire des dépenses du Commissariat. Il a dûment comparu et, sachant que le Bureau du Conseil privé avait été informé de la requête et n'avait pas choisi d'intervenir, il a fourni au comité un tableau dans lequel l'information contenue dans le budget supplémentaire des dépenses avait été subdivisée en une liste de contrats de services

ne permettent pas aux parlementaires de comprendre la raison de la demande. Cette lacune nuit à l'atteinte du but principal de ces documents qui consiste, de l'avis du Sous-comité, à fournir aux parlementaires non pas tous les détails disponibles, mais simplement une information suffisante pour qu'ils puissent déterminer si un examen plus approfondi (notamment par un comité permanent) s'impose. C'est la raison pour laquelle il faudrait améliorer le contenu explicatif de ces documents. Par conséquent, le Sous-comité recommande :

22. Que le Secrétaire du Conseil du Trésor examine la présentation et le contenu des budgets supplémentaires des dépenses afin d'y ajouter une brève justification des besoins en dépenses supplémentaires (qui pourrait consister en un énoncé d'une ligne sous la rubrique « justification », où il serait fait état, par exemple, des coûts imprévus en matière de sécurité au lendemain du 11 septembre ou du motif des transferts de crédit).

L'une des caractéristiques novatrices du mandat du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes est la présence d'une autorité générale quant à l'examen des budgets supplémentaires des dépenses, tel que décrite au Règlement 108(3)(c)(viii)¹⁰. Tel que mentionné dans ce chapitre, l'emphase des travaux du Comité au cours de sa première année s'est portée sur les organismes placés sous son mandat. Cependant, son mandat relatif aux budgets supplémentaires des dépenses du Comité lui permettra d'adopter une approche plus large au cours des prochaines années, en collaborant avec les autres comités permanents et en tirant parti de l'expérience acquise au cours de la dernière année. Les membres du Comité pensent qu'une telle approche pourrait être particulièrement utile dans le cas des programmes interministériels, puisqu'elle procurera au Parlement un portrait global des budgets supplémentaires des dépenses relatifs à des programmes impliquant plusieurs ministères et agences. Il s'agit aussi de compléter le travail d'examen des budgets supplémentaires des dépenses individuels effectué par les autres comités permanents, tel que recommandé ci-dessus (Recommandation 21).

¹⁰ The provision reads as follows: "(viii) the review of and report on the effectiveness, management and operation, together with operational and expenditure plans arising from supplementary estimates."

Deuxièmement, il y aurait lieu de modifier la présentation du budget supplémentaire des dépenses de manière à améliorer l'information fournie au Parlement. Les membres du Sous-comité savent pertinemment que les documents consistent nécessairement en un aperçu sommaire d'un large éventail de renseignements techniques qui donneraient lieu, s'ils étaient présentés par le menu détail, à des documents encombrants. Il faut donc simplifier et condenser. Toutefois, le mode actuel de présentation ne fournit que des séries de chiffres accompagnées « d'explications » qui

21. Que les comités permanents prévoient de tenir des audiences (prolongées, s'il le faut) deux fois l'an pour examiner les budgets supplémentaires des organismes visés par leur ordre de renvoi et fassent rapport à la Chambre des budgets supplémentaires des dépenses (avec ou sans modifications) pour montrer que cet examen a eu lieu.

Premièrement, les budgets supplémentaires des dépenses servent couramment à approuver environ 5 % des dépenses des ministères, d'après les représentants du Conseil du Trésor qui ont comparu devant nous, et notre examen des budgets supplémentaires des dépenses des organismes relevant du mandat du comité a révélé que, dans plusieurs cas, les demandes représentaient environ 10 % du budget principal des dépenses. L'importance des sommes en cause et l'utilisation éventuelle des budgets supplémentaires des dépenses pour obtenir des fonds de manière détournée dans le cadre des travaux de crédits donnent clairement à entendre qu'un examen minutieux des budgets supplémentaires des dépenses doit faire partie intégrante des travaux du Parlement et de ses comités. Par conséquent, le Sous-comité recommande :

Les travaux du comité ont amené le Sous-comité à plusieurs conclusions et recommandations.

B. Conclusions et recommandations

Troisièmement, les membres du comité se sont demandé si les budgets supplémentaires des dépenses étaient utilisés à juste titre et n'étaient pas seulement un moyen d'obtenir l'approbation de dépenses qui auraient dû figurer dans le budget principal des dépenses (où des rapports narratifs donnent des explications plus détaillées). De manière générale, nous avons conclu que les objectifs énoncés au début de cette section étaient respectés dans les budgets supplémentaires des dépenses qui ont été renvoyés au comité. Dans plusieurs cas, il aurait été utile de mettre en lumière dans le Rapport sur les plans et les priorités les processus de planification susceptibles de toute évidence de déboucher sur des demandes de fonds supplémentaires.

assez satisfaisants des explications reçues et le comité a terminé son examen des budgets supplémentaires des dépenses en faisant rapport à la Chambre sans amendements des crédits dont il avait été saisi.

demandé des fonds par le biais du Budget supplémentaire des dépenses (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003. Des représentants des organismes suivants ont comparu devant le comité :

- Secrétaire du Conseil du Trésor,
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
- Communication Canada,
- Bureau du Conseil privé,
- Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie,
- Secrétaire des conférences intergouvernementales canadiennes,
- Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports,
- Commissariat à l'information,
- Commissariat à la protection de la vie privée.

Sauf dans un cas, qui fait l'objet de la partie suivante du présent rapport, les discussions avec les représentants des organismes invités à notre réunion ont porté sur plusieurs thèmes qui sont revenus fréquemment.

Premièrement, les questions posées avaient pour but de comprendre l'information fournie dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) qui donne des renseignements sous deux rubriques principales. Sous la première — « Justification » — des phrases qui trisent la redondance, comme « coûts d'exploitation supplémentaires » et « subventions supplémentaires », expliquent les demandes de fonds supplémentaires. Sous la deuxième rubrique, la demande est ventilée en fonction des articles courants de dépense (personnel, transport et communications, services professionnels et spéciaux, location, etc.). De manière générale, les membres du comité ont constaté qu'il fallait avoir des explications des témoins pour arriver à comprendre les raisons pour lesquelles des fonds supplémentaires étaient demandés.

Deuxièmement, les membres du comité ont eu un certain nombre d'échanges avec les témoins quant à savoir si les demandes de fonds étaient ou non justifiées. La discussion a généralement porté sur l'explication fournie par les témoins et a consisté en un échange destiné à convaincre les membres du comité de la validité de l'explication. La majorité des membres du comité (et, dans certains cas, la totalité d'entre eux) ont été

PARTIE V : LES BUDGETS SUPPLÉMENTAIRES

DES DÉPENSES

Deux séries de budgets supplémentaires des dépenses sont déposées devant le Parlement chaque année — le Budget supplémentaire des dépenses (A), habituellement étudié durant la période des crédits qui prend fin le 10 décembre, et le Budget supplémentaire des dépenses (B), normalement étudié durant la période des crédits se terminant le 26 mars.

Les budgets supplémentaires des dépenses permettent aux organismes gouvernementaux de demander au Parlement d'approuver les dépenses à l'égard de nouvelles initiatives qui nécessitent l'approbation de la législation par le Parlement, ou une planification ou un développement plus poussé, au moment de la préparation du budget principal des dépenses. Les budgets supplémentaires constituent également un moyen d'obtenir l'approbation de l'utilisation des fonds requis pour des événements imprévus, ou pour une gamme de mesures comme les transferts de crédit, les radiations de dette, les garanties de prêt, les nouvelles subventions ou l'augmentation des subventions, des modifications au libellé des crédits et le report de sommes des budgets de fonctionnement. Ils fournissent également au Parlement des renseignements à jour sur les dépenses des programmes législatifs.

Les budgets supplémentaires sont renvoyés aux comités permanents à des fins d'examen pour être ensuite soumis à la Chambre, selon le même mode de présentation que le budget principal des dépenses chaque année. Cependant, en raison de l'horaire chargé des parlementaires et des comités et des délais relativement courts (cinq semaines, interrompues par au moins une semaine d'interruption) à l'intérieur desquels il peut y avoir examen des budgets supplémentaires, à de rares exceptions près, peu d'attention y a été consacrée par les comités. Habituellement, la Chambre en est saisie sans même que les comités aient fait des constatations.

A. Journée consacrée aux budgets supplémentaires des dépenses

Parce que l'examen des budgets supplémentaires des dépenses entre précisément dans son mandat et qu'ils ont contribué à l'automne 2002 à des dépassements de coûts qui ont fait couler beaucoup d'encre, le comité permanent a décidé d'y accorder une attention spéciale. Il a donc consacré une journée complète d'audiences aux budgets supplémentaires des dépenses le 17 mars dernier et il a de plus tenu une séance de suivi le 18 mars.

La journée a été structurée de manière à aménager de brèves séances (d'une heure) avec des représentants de chacun des organismes relevant du mandat du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et ayant

b) une réponse écrite obligatoire dans un délai de 90 jours selon le modèle actuellement prévu par l'article 19 du Règlement.

Les membres du sous-comité pensent que cette nouvelle option, permettant aux comités de faire en sorte que le ministre responsable puissent être appelé à rendre des comptes devant la Chambre au sujet de leurs recommandations concernant les plans et priorités ou le rendement d'un ministre, constitue un puissant incitatif sur le plan de l'imputabilité. Cependant, ce nouveau pouvoir devrait être utilisé avec parcimonie et prudence. Il ne devrait être utilisé que pour des questions importantes qui se prêtent bien à un court débat en Chambre. Il devrait aussi être utilisé dans un esprit non-partisan. L'esprit non-partisan, qui a guidé les travaux du sous-comité, est d'ailleurs un outil essentiel à l'examen efficace des prévisions budgétaires.

les députés à consacrer beaucoup de temps à l'étude des budgets. L'un des principaux facteurs de dissuasion est la période de 150 jours accordée au gouvernement pour préparer sa réponse officielle aux rapports de fond des comités sur les rapports et les priorités ou les rapports ministériels sur le rendement. Bien qu'il puisse convenir aux vastes études d'orientation, lorsqu'il est conjugué à la difficulté de trouver le temps nécessaire pour débattre les rapports ou les réponses à la Chambre des communes, ce long délai fait obstacle à un dialogue soutenu entre les membres des comités et les ministres et à une tension dynamique entre le Parlement et le gouvernement, essentiels à une responsabilisation efficace. L'influence éventuelle du Parlement sur les dépenses futures s'en trouve également réduite. Les comités ne seront motivés à produire des rapports que si ceux-ci reçoivent l'attention voulue des ministres à la Chambre des communes.

M. Marleau a attiré l'attention des membres du sous-comité sur la procédure existante concernant les recommandations du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Conformément aux articles 123 à 128 du Règlement, les rapports de ce comité recommandant l'abrogation d'un texte réglementaire sont réputés avoir été adoptés, à moins qu'un ministre n'y réponde à la Chambre, dans un délai de 15 jours, durant l'heure prévue à cette fin par le Règlement. Selon M. Marleau, cela motive les ministres à entamer un dialogue constructif avec le Comité et permet, dans la plupart des cas, de régler les questions sans qu'il soit nécessaire de rédiger des rapports.

Les membres du sous-comité sont d'accord avec M. Marleau pour dire que la procédure applicable aux rapports du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation peut constituer un modèle susceptible de renforcer la motivation dans le cadre du processus budgétaire — pour ce qui est tant des travaux des comités que de la réponse des ministres et des ministères. Ce modèle revêtait une importance particulière pour les comités concentrant leur attention sur des questions uniques qui se prêtent à un débat ciblé et à un règlement rapide. Étant donné que les comités pourraient également choisir d'entreprendre des études plus approfondies et plus complexes en réponse aux RPP et aux RMR, nous recommandons par conséquent :

20. Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre envisage d'apporter des modifications au Règlement, initialement pour une période d'essai de deux ans, afin d'établir une procédure qui régirait les rapports des comités sur les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement. Une telle procédure offrirait aux comités le choix entre les deux options suivantes :

a) un débat d'une heure à la Chambre ou une motion réputée adoptée, selon le modèle de la procédure actuellement applicable aux rapports du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, ou;

La recommandation finale que le Sous-comité souhaite faire pour renforcer la motivation découle de sa réunion du 4 juin avec M. Robert Marleau, Greffier retraité de la Chambre des communes. M. Marleau a soutenu, d'un ton persuasif, que les usages actuels (et les dispositions du Règlement sur lesquelles ils sont fondés) sont loin d'inciter

19. Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre envisage d'examiner le paragraphe 81(4) du Règlement en vue d'y apporter des modifications, initialement pour une période d'essai de deux ans. Le nouveau paragraphe pourrait exiger que le président d'un comité réputé avoir fait rapport à la Chambre d'un budget lui ayant été renvoyé soit tenu de déposer devant la Chambre une lettre expliquant les raisons pour lesquelles le comité n'a pas choisi un ou plusieurs des programmes financés à l'aide du budget qui lui a été renvoyé, étudié à fond le ou les programmes choisis et fait rapport de ce budget à la Chambre.

La procédure actuelle fait en sorte que les comités parlementaires accordent trop peu d'attention aux budgets des dépenses et aux questions de responsabilité s'y rapportant, ce qui est inacceptable. Étant donné que les présidents de comité jouent un rôle de premier plan dans l'établissement et la mise en œuvre des programmes des comités et qu'il importe de veiller à ce que les budgets et les rapports connexes reçoivent une attention suffisante, les membres du sous-comité recommandent :

En outre, les membres du sous-comité croient que la procédure actuelle d'examen des budgets, définie au paragraphe 81(4) du Règlement, ne constitue pas un facteur de motivation suffisant pour que leur soit accordée l'attention recommandée ailleurs dans le présent rapport. À l'heure actuelle, comme il a été mentionné dans les chapitres précédents, un comité est réputé avoir fait rapport à la Chambre, sans amendements, du budget des dépenses qui lui a été renvoyé, à la fin de la période de crédits au cours de laquelle il y a eu renvoi. C'est à ce moment que la Chambre procède à l'examen du budget.

18. Que, dans le cadre de ses travaux d'amélioration continue du mode de présentation et du contenu des rapports sur les plans et les priorités, le Secrétaire du Conseil du Trésor envisage d'ajouter (idéalement au début de ces rapports) un bref chapitre qui donnerait une idée de la réaction du ministère aux recommandations antérieures des comités et aux motifs invoqués et définirait la manière dont les changements récents aux programmes, les affectations de ressources existantes et les futurs plans de dépenses donnent suite à ces recommandations.

Par conséquent, le Sous-comité recommande :

17. Que tous les ministères et organismes fédéraux incluent dans les documents du Budget des dépenses des liens électroniques vers des sites Internet et des annexes afin que les lecteurs aient accès à des informations détaillées sur les programmes⁹.

Ces renseignements comprennent l'information générale sur le programme ou l'organisme, les rapports d'évaluation de programme, les rapports du Bureau de la vérificatrice générale, les rapports de rendement internes, les enquêtes auprès de la clientèle, etc.

D. Renforcer la motivation

Le comité croit que plusieurs des recommandations formulées ci-dessus inciteront les ministères et d'autres organismes à présenter de meilleurs rapports au Parlement. Pensons aux recommandations concernant le rôle du Secrétaire du Conseil du Trésor et la nécessité pour les comités parlementaires de faire rapport plus souvent en réponse à l'information fournie par les organismes gouvernementaux.

Il importe également de s'interroger sur les facteurs de motivation des comités parlementaires et des parlementaires qui y siègent. Cet aspect de la question comporte de multiples dimensions qui sortent pour la plupart du cadre d'un rapport axé sur les mesures pratiques pouvant être prises sur-le-champ.

Cependant, le comité croit qu'il serait possible d'apporter à la présentation des rapports sur les plans et les priorités une modification qui contribuerait grandement à inciter les comités parlementaires à consacrer plus de temps aux budgets des dépenses. Il s'agirait d'inclure un bref chapitre, idéalement au début du rapport de chaque ministre, qui ferait état des recommandations antérieures de comités parlementaires et des mesures que le ministre a prises pour y donner suite au moyen de l'affectation des ressources existantes et de modifications aux programmes, ainsi que de plans futurs. Ces renseignements constitueraient pour les parlementaires une preuve concrète que les travaux consacrés aux budgets des dépenses et aux rapports s'y rapportant ont été pris en considération par les ministères et donné des résultats. L'ajout de ce chapitre attirerait l'attention sur le travail réalisé par les comités à l'égard des rapports ministériels sur le rendement et des rapports sur les plans et les priorités ou encore sur les lacunes à cet égard.

⁹ Par exemple, des renseignements généraux sur le programme ou l'organisme, les rapports d'évaluation de programme, les vérifications internes, les rapports de la vérificatrice générale, les rapports de rendement internes et les enquêtes auprès de la clientèle.

C. Moderniser les rapports présentés au Parlement en évoluant vers une communication plus dynamique

Le Sous-comité est d'avis qu'une modernisation en profondeur des rapports présentés au Parlement s'impose aujourd'hui pour faciliter leur examen par les parlementaires. À long terme, la présentation et le contenu des rapports devraient emprunter certains éléments présents dans les rapports annuels des entreprises publiques et privées. D'ailleurs, les discussions avec les fonctionnaires du programme des biens immobiliers de TPSGC ont permis au sous-comité d'apprendre que ceux-ci s'inspirent de la façon dont les entreprises du secteur privé font rapport sur leur rendement à leur conseil d'administration pour développer leur propre stratégie en matière de mesure du rendement.

L'administration fédérale à travers des rapports présentés au Parlement doit impérativement améliorer sa capacité à bien communiquer l'information jugée pertinente par ses clients que sont les parlementaires et le public canadien et ce, dans un format qui leur convient. Comme toute autre publication à caractère économique ou financier qui communique une information chiffrée, à commencer par les documents du Budget par exemple, les rapports présentés au Parlement devraient faire un usage plus intensif d'outils statistiques comme les tendances et les variations annuelles et se servir de tableaux et de graphiques pour présenter les résultats et les idées. Les graphiques et les tableaux devraient être appuyés par de courts textes à valeur ajoutée qui viennent bonifier l'information chiffrée. En effet, mis à part les informations de base sur les crédits budgétaires, les rapports devraient s'employer à mettre en relief les succès mais aussi les succès des programmes, des ministères et des organismes, leurs causes et les correctifs devant être apportés pour atteindre les objectifs. Le Sous-comité recommande :

15. Que le Secrétaire du Conseil du Trésor s'engage dans une refonte de la forme et du contenu des rapports présentés au Parlement, l'objectif étant d'évoluer vers des documents plus concis, plus synthétiques, qui présentent un meilleur aperçu du rendement et des orientations à l'aide de tableaux et de graphiques présentant les tendances et les écarts clés et de repères et d'indicateurs chiffrés du rendement.

16. Que le gouvernement du Canada confie au Secrétaire du Conseil du Trésor le mandat de développer, en collaboration avec chaque ministère ou organisme, des indicateurs de rendement précis et quantifiables reflétant leurs activités.

Étant donné le peu de temps à leur disposition pour procéder à l'examen des prévisions budgétaires, les comités parlementaires ont besoin d'accéder rapidement à toute l'information pertinente. Par ailleurs, il faudrait trouver une façon de faire qui permettrait de concilier le besoin d'informations détaillées et le besoin de concision pour ne pas alourdir les documents. Le Sous-comité recommande :

L'approche actuelle de « conseiller » pour le SCT ouvre la porte à une plus grande indépendance de la part des ministères. Le principal risque de cette approche réside dans la capacité des ministères d'ignorer les consignes et les recommandations du SCT et dans le pire des cas de recycler, année après année, de mauvais rapports.

Le Sous-comité pense qu'il est aujourd'hui nécessaire d'évoluer vers une plus grande implication et un plus grand contrôle du Secrétaire du Conseil du trésor auprès des ministères et organismes fédéraux dans la production des rapports présentés au Parlement. Cette opinion s'appuie non seulement sur l'expérience du sous-comité acquise lors de ses travaux sur le programme des biens immobiliers de TPSGC, mais aussi sur l'expérience des membres du sous-comité sur d'autres comités et l'opinion recueillie au cours des dernières années auprès de leurs collègues parlementaires. Le Sous-comité recommande :

13. Que le Secrétaire du Conseil du Trésor procède à une revue systématique annuelle de tous les Rapports sur les plans et priorités après leur dépôt à la Chambre de communes et que les moyens nécessaires lui soient accordés, soit par le biais d'une réaffectation des ressources internes, soit, au besoin, sous la forme de nouvelles ressources.

14. Que le Secrétaire du Conseil du Trésor, suite aux résultats de la revue annuelle de tous les Rapports sur les plans et priorités, sélectionne un échantillon de ministères et d'organismes avec lesquels il travaillera en étroite collaboration durant la phase de préparation du RPP pour l'année suivante et que les moyens nécessaires lui soient accordés, soit par le biais d'une réaffectation des ressources internes, soit, au besoin, sous la forme de nouvelles ressources.

Les membres du sous-comité sont d'avis que le Sous-comité sur le processus budgétaire peut appuyer le Secrétaire du Conseil du Trésor et les ministères dans l'amélioration du contenu des Rapports sur le rendement et sur les plans et priorités. Les rapports futurs du sous-comité pourraient impliquer l'examen d'un échantillon de ces rapports en vue d'évaluer dans quelle mesure ils répondent aux lignes directrices du Secrétaire du Conseil du Trésor, ainsi qu'aux autres recommandations contenues dans ce rapport. Une revue systématique des rapports ministériels par le Sous-comité, en plus de celle en provenance des autres comités permanents, pourrait fournir une rétroaction importante aux ministères et constituer une base solide d'évaluation des progrès réalisés par le Secrétaire du Conseil du Trésor dans l'amélioration de la qualité des rapports.

chapitre précédent. À ce sujet, le Sous-comité a interrogé les fonctionnaires afin de savoir pourquoi l'information contenue dans le *Tableau de bord équilibré* ne se reflétait pas dans les rapports présentés au Parlement. La réponse fut qu'ils ne savent pas quels sont les besoins des parlementaires en matière d'information. Les lignes de conduite du Secrétaire du Conseil du Trésor sont pourtant claires et le respect de celles-ci permettrait de répondre plus efficacement à plusieurs des besoins exprimés par les parlementaires en matière d'information.

Il convient toutefois de rendre justice au programme des biens immobiliers de TPSSGC en mentionnant qu'à la lumière de ce que les membres du sous-comité ont pu constater ailleurs, celui-ci se tire bien d'affaire comparativement à d'autres programmes ou organismes fédéraux au plan de la qualité des rapports présentés au Parlement. Toutefois, il y a encore place à l'amélioration.

B. Le rôle du Secrétaire du Conseil du Trésor

Suite aux rencontres avec les fonctionnaires du programme des biens immobiliers de TPSSGC, le Sous-comité a voulu comprendre précisément quel était le rôle du Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) dans la production des rapports présentés au Parlement par les ministères et les organismes fédéraux. En effet, le SCT a développé des lignes de conduite, mais celles-ci ne semblent pas être respectées systématiquement.

Les représentants du SCT ont affirmé au sous-comité que les rapports de 15 organismes fédéraux sur 87 feront l'objet d'une vérification quant à leur respect des lignes de conduite pour la production des rapports présentés au Parlement. L'an dernier, le SCT a examiné les rapports d'une dizaine d'organismes. L'essentiel de l'examen par le SCT se fait une fois les rapports déposés au Parlement. Peu ou pas d'examen des rapports soumis au SCT fait l'objet d'une vérification avant leur dépôt à la Chambre des communes en raison du peu de temps et de ressources disponibles pour effectuer cette tâche.

Cette situation a amené les membres du sous-comité à s'interroger sur le rôle du Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) au plan de la préparation des rapports présentés au Parlement. Le SCT devrait-il se limiter à son rôle actuel de conseiller auprès des ministères et des organismes fédéraux ou évoluer vers un rôle de surveillance plus poussé, auquel cas il aura la responsabilité de s'assurer que ses lignes de conduite sont respectées? Les deux options présentent des avantages et des inconvénients.

Accorder plus de pouvoir de **contrôle** au SCT mènerait assurément à un plus grand respect des lignes de conduite dans la production des rapports présentés au Parlement. Il est possible cependant que les ministères se démotivent, perdent leur sens de la propriété et se désresponsabilisent. Ils pourraient en venir à se contenter de répondre aux exigences du SCT plutôt que d'adopter une approche créatrice et de chercher à rapporter une information de plus en plus pertinente et de qualité.

5. Total des dépenses prévues

- Le plan doit illustrer logiquement de quelle manière les priorités et les ressources utilisées mèneront à la réalisation ultime des résultats stratégiques à long terme. **Les ressources qui ont été attribuées à chacune des priorités ministérielles de chaque résultat stratégique doivent être identifiées.** Seules les priorités principales doivent être énumérées mais il faut que les ministères fournissent certaines indications aux Canadiens pour qu'ils se fassent une idée du coût prévu d'une priorité donnée.

6. Evaluation du rendement

- Le RPP doit expliquer comment un ministre prévoit surveiller les progrès accomplis pour l'atteinte des résultats prévus dans ses plans et priorités. **De bonnes pratiques de surveillance s'appuient sur un ensemble d'indicateurs bien établis qui permettent d'évaluer les résultats réels.** Dans la mesure du possible, **des mesures précises et quantifiables doivent servir d'indicateurs.**

Après avoir entendu les observations générales du Bureau de la vérificatrice générale (BVG), le Sous-comité a entrepris l'étude détaillée des documents présentés au Parlement par le programme des biens immobiliers de TPSSC tel que décrit dans le chapitre précédent. En mettant le processus à l'épreuve, le Sous-comité a constaté que l'information contenue dans le rapport sur les plans et priorités 2003-2004 du programme des biens immobiliers affichait certaines lacunes généralement observées par le BVG dans les rapports ministériels présentés au Parlement. Certains des principes énoncés par les lignes de conduite du Secrétaire du Conseil du Trésor n'étaient pas respectés ou l'étaient à peine. Le Sous-comité a notamment constaté l'absence d'indicateurs et de repères clairs et quantifiables ainsi que d'échéanciers précis pour tous les résultats visés par le programme. Le Sous-comité a aussi déploré l'absence d'indications claires quant aux ressources qui ont été attribuées à chacune des priorités de chaque résultat stratégique. De plus, dans son rapport sur les plans et priorités 2003-2004, le programme des biens immobiliers ne revient pas sur les engagements et la performance de l'année précédente et n'expose pas clairement les mesures qu'il entend prendre pour corriger la situation dans les cas où les résultats visés n'ont pas été atteints ou doivent être améliorés. Sur la base des documents présentés au Parlement, il a d'ailleurs été difficile pour le Sous-comité de savoir si les résultats visés, d'une année à l'autre, avaient été atteints.

Pourtant, l'information susceptible de répondre aux besoins des parlementaires est disponible à l'interne et est utilisée par les gestionnaires du programme des biens immobiliers par le biais du *Tableau de bord équilibré* dont il a été fait mention dans le

d'atteindre en présentant un sommaire de haut niveau des résultats prévus et des stratégies et des ressources qui seront consacrées à cette fin.

2. Plans et priorités qui serviront à fournir des avantages et des résultats

- Le rapport doit présenter une image cohérente des plans et des priorités du ministère. Pour chaque priorité, votre organisation doit exposer un plan qu'elle a l'intention d'appliquer afin d'obtenir des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Les plans doivent mettre en lumière les résultats visés en fournissant une cible claire. Dans tous les cas, un délai estimatif doit être établi au titre de l'exécution du plan et il doit être précisé vers quel moment les Canadiens et les Canadiennes peuvent s'attendre à des résultats.

3. Leçons apprises et mises en application comme suite aux expériences antérieures

- L'objectif principal d'un document de planification est d'énoncer les plans et les priorités à venir et d'expliquer le contexte des décisions. La révision et l'amélioration des plans sont des indices de saines pratiques de gestion. Comme les plans ministériels sont faits pour être modifiés, les ministères ne devraient pas hésiter à consigner tant les changements apportés au milieu, que les leçons tirées des changements. Les lecteurs voudront peut-être comparer ce rapport à des renseignements sur le rendement et à des plans antérieurs afin de déterminer ce qui est advenu de ces engagements ou résultats promis. Si ceux-ci ne sont pas clairement établis, le lecteur pourrait conclure qu'ils n'ont pas été réalisés et que le rapport ne porte que sur des éléments positifs. Dans les cas où des changements ont été apportés, il est important d'expliquer ces changements et de les justifier.

4. Défis, risques et justifications des choix retenus

- Une organisation a souvent le choix entre plusieurs avenues pour l'atteinte d'un même objectif. Chacune de ces avenues comporte ses avantages et ses risques mais le choix ultime peut toujours être débattu. Un plan bien conçu souligne les diverses options et met en relief la logique qui se profile derrière le choix effectué.

PARTIE IV : AMÉLIORER L'INFORMATION ET RENFORCER LA MOTIVATION

S'il y a bien un consensus parmi les députés au sujet de l'examen des prévisions budgétaires, c'est que les documents présentés au Parlement (Budgets principal et supplémentaires des dépenses, Rapport sur les plans et priorités et Rapport ministériel sur le rendement) ne soulevaient guère l'enthousiasme. Le caractère volumineux des documents, la présentation et le type de renseignements, le ton et le style du langage utilisés ont maintes et maintes fois été décrits par les membres de comité. En dépit des progrès réalisés, il s'agit d'un problème qui perdure comme nous en avons fait mention à la section 2 de ce rapport.

A. Le respect des lignes de conduite édictées par le Secrétariat du Conseil du Trésor

D'abord, les travaux du sous-comité ont permis de constater que le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) n'est pas parvenu à faire respecter ses lignes de conduite quant au contenu des rapports présentés au Parlement. Qui plus est, Madame Maria Barrados, du Bureau de la vérificatrice générale, a affirmé devant le Sous-comité que dans le cas des Rapports sur les plans et priorités (RPP), les ministères ont de la difficulté à présenter des éléments concrets et désirer garder une certaine latitude en ne s'engageant pas à rencontrer des objectifs trop précis. (Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, le mercredi 26 février 2003 à 18h00)

Selon les lignes de conduite du SCT publiées en septembre 2002, les *Rapports sur les plans et les priorités* (RPP) doivent respecter certains principes de présentation au public. Le STC a défini à cet effet six principes que doivent observer les ministères et les organismes dans le cadre de la préparation de leur RPP. Forts de leur expérience dont il est fait état dans le présent chapitre et de celle d'autres comités, les membres du sous-comité croient que ces principes demeurent les normes clés que les RPP doivent respecter pour qu'il puisse y avoir un véritable examen des programmes et dépenses des ministères. Ces six principes sont les suivants⁸ :

1. Avantages et résultats pour les Canadiens

- Le rapport doit expliquer ce que le ministère ou l'organisme compte entreprendre et les résultats qu'il souhaite produire au cours de la période de planification. Il doit aider les Canadiens à comprendre les objectifs que le ministère (et donc le gouvernement) tente

⁸ Voir Secrétariat du Conseil du Trésor, Lignes directrices pour la préparation du Rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004, Septembre 2002. (http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/guide_0304f.pdf)

I. Un nouveau modèle d'examen

Étapes		Un nouveau modèle d'examen																		
		Calendrier 2003																		
		Janvier			Février			Mars			Avril			Mai						
		20	27	3	10	17	24	3	10	17	24	31	7	14	21	28	5	12	19	26
Étape 1	Choix du programme ou de l'organisme étudié. Considération des suggestions du Bureau de la vérification générale (BVG) et des analystes de la Bibliothèque du Parlement (BP) Recommandation : 3	[Bar chart showing activity for Étape 1: 3 days in Jan, 3 in Feb, 3 in Mar, 3 in Apr, 3 in May]																		
Étape 2	Examen préliminaire avec l'appui du BVG Recommandation : 4	[Bar chart showing activity for Étape 2: 4 days in Feb, 4 in Mar, 4 in Apr, 4 in May]																		
Étape 3	Réunion(s) préparatoire(s) Recommandations : 5, 6, 8, 9	[Bar chart showing activity for Étape 3: 5 days in Feb, 6 in Mar, 8 in Apr, 9 in May]																		
Étape 4	Réunions avec clients et des groupes d'intérêts Recommandation : 7	[Bar chart showing activity for Étape 4: 7 days in Mar, 7 in Apr, 7 in May]																		
Étape 5	Réunion(s) avec les fonctionnaires (Ministre)	[Bar chart showing activity for Étape 5: 5 days in Apr, 5 in May]																		
Étape 6	Réunion avec le Secrétaire du Conseil du Trésor Recommandation : 11	[Bar chart showing activity for Étape 6: 11 days in Apr, 11 in May]																		

Notes :

1. Les périodes consacrées aux réunions sont présentées à titre indicatif seulement
2. Le calendrier est établi sur la base de 2 réunions par semaine.

Légende :

-  Période suggérée
-  Période pouvant être considérée
-  Dépôt des Budgets principaux des dépenses
-  Dépôt des Rapports sur les plans et priorités
-  Relâche

Les membres du sous-comité tiennent aussi à souligner que dans le but de maximiser l'utilisation des nouvelles ressources, les comités devront s'assurer que l'examen continu des prévisions budgétaires soit reconnu comme une priorité par l'ensemble du personnel des comités. Les tâches relatives à l'examen des prévisions budgétaires (voir liste ci-dessus) devront par conséquent faire l'objet d'une attention constante et une d'approche proactive.

rapport concernant la reddition de comptes. Les besoins varieront d'un comité à l'autre, mais il faudra qu'il y ait suffisamment de ressources pour que le personnel des comités puisse, au besoin :

- travailler proactivement avec les députés à la planification à long terme des travaux budgétaires des comités,
- surveiller activement et continuellement le rendement des ministères et d'autres organisations relevant des mandats des comités,
- identifier les programmes et les activités nécessitant un examen spécial et chercher avec les membres des comités à obtenir des renseignements supplémentaires,
- fournir un soutien analytique pour les audiences portant sur les budgets des dépenses (comme cela se fait actuellement),
- rédiger les questions techniques posées aux témoins ministériels au cours des audiences sur les budgets des dépenses,
- entreprendre les plus nombreux travaux de suivi engendrés par les demandes d'information présentées par les députés au personnel des comités et aux témoins en raison des examens plus approfondis proposés dans le présent rapport, ainsi que les activités plus générales de suivi et de surveillances mentionnées ci-dessus.

Parce qu'il travaille constamment pour les comités, le personnel actuellement fourni par la Bibliothèque du Parlement est le mieux placé pour appuyer les travaux plus poussés sur les prévisions budgétaires et les rapports connexes des ministères. Ce qu'il faut, essentiellement, c'est accroître le soutien actuel pour que le personnel affecté aux comités puisse continuer à s'acquitter de ses fonctions actuelles tout en remplissant les tâches nouvelles ou accrues qu'il est proposé de lui confier ci-dessus. Par conséquent, le Sous-comité recommande :

12. Que la Bibliothèque du Parlement élabore, aux fins d'examen par le Bureau de régie interne, une proposition faisant état des principales améliorations à apporter au soutien des travaux budgétaires des comités de la Chambre des communes et des délais de mise en œuvre, et se voie accorder les ressources supplémentaires nécessaires pour fournir le soutien accru que nécessiteront les exigences définies dans le présent rapport.

Cette rencontre, suivant celle avec les fonctionnaires, permettra au SCT de recueillir la réaction du comité parlementaire concernant la qualité des rapports du programme ou de l'organisme étudié et de faire le suivi en vue de les améliorer.

H. Ressources pour les comités

À de rares exceptions près, les diverses stratégies recommandées dans le présent chapitre exigeront plus de temps de la part des comités, de leurs membres et de leur personnel. Le Sous-comité reconnaît que cela risque de poser un grave problème. Au cours des travaux dont le présent rapport est le fruit, les députés ont pu constater les contraintes de temps qui font partie intégrante de l'expérience des membres des comités parlementaires, et constituent un obstacle de taille à une plus grande efficacité.

En outre, un examen plus poussé des prévisions budgétaires et des rapports connexes ne représente qu'un aspect du défi que le Parlement et ses comités ont à relever. Des rapports parlementaires antérieurs sur le processus budgétaire ont en effet fait ressortir qu'à l'ère moderne, le travail du Parlement est de tenir les gouvernements responsables de leurs actes, y compris les plans et priorités établis, les mesures prises, les coûts engagés et les résultats atteints. L'examen des budgets s'inscrit donc dans un processus annuel de responsabilisation qui exige de porter une attention constante aux programmes et à leurs répercussions, de même qu'au respect par le gouvernement de ses engagements⁷.

De l'avis des membres du sous-comité, il faudra à tout prix affecter des ressources supplémentaires au soutien en personnel pour que les comités puissent relever les défis qui découlent de leur rôle dans le processus de responsabilisation, à l'égard notamment des prévisions budgétaires. Les comités devront nécessairement compter sur le soutien de leur personnel pour pouvoir exercer les nouvelles activités proposées dans le présent

⁷ Pour reprendre les propos formulés par l'expert parlementaire C.E.S. Franks dans le mémoire qu'il a présenté au comité : « Le rôle du Parlement doit exiger des comptes du gouvernement; il ne gouverne pas. » (C.E.S. Franks, *Some Comments on the Estimate Process*, mai 2003, p. 3.) Lors de la dernière audience du sous-comité, le 26 mai 2003, M. Donald E. Savoie, de l'Université de Moncton, et M.M. Peter Dobeil et Martin Ulrich du Centre parlementaire, ont soutenu énergiquement que le rôle du Parlement en tant que mécanisme de responsabilisation exige que les comités accordent une attention soutenue aux plans et priorités, aux programmes et aux résultats et que les travaux consacrés aux budgets soient considérés comme un sous-ensemble de cette activité permanente.

11. Que les comités parlementaires envisagent la possibilité de prévoir une rencontre avec le Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) dans leur calendrier d'examen du Budget des dépenses.

À cet égard, le SCT juge très positivement la rétroaction qu'il obtient des parlementaires au sujet des rapports ministériels présentés au Parlement. D'ailleurs, le Secrétaire du Conseil du Trésor aimerait obtenir plus de commentaires de la part des parlementaires afin qu'il puisse œuvrer à améliorer les rapports qui leur sont destinés. Le Sous-comité recommande :

Suite aux rencontres avec les fonctionnaires du programme des biens immobiliers de TPSSGC, le Sous-comité a voulu savoir quelle était l'opinion du Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) au sujet de la qualité des rapports présentés au Parlement par le programme des biens immobiliers de TPSSGC. À ce sujet, les représentants du SCT ont corroboré les propos des membres du sous-comité voulant qu'à titre d'exemple, le rapport sur les plans et priorités du programme des biens immobiliers de TPSSGC présentait des lacunes et ne respectait pas entièrement les lignes de conduites édictées par le SCT. Néanmoins, les représentants du SCT ont affirmé devant le Sous-comité que l'examen des prévisions budgétaires du programme des biens immobiliers allait avoir des effets positifs sur le contenu des rapports présentés au Parlement par ce programme.

G. La rencontre avec les représentants du Secrétaire du Conseil du Trésor

Le Sous-comité a montré beaucoup d'intérêt pour le TBE, en notant que sa facture se rapproche de celle des rapports annuels des sociétés par actions. Même si certains des indicateurs de rendement utilisés dans le TBE étayent le Rapport ministériel sur le rendement et le Rapport sur les plans et priorités, qui sont présentés au Parlement, la plupart n'y sont pas. Les membres du sous-comité ont trouvé cette information fort utile et elle pourrait fort bien venir bonifier l'information déjà présente dans les RMR et les RPP, d'autant plus qu'une information de ce type est généralement déjà produite par plusieurs ministères.

Le Tableau de bord équilibré (TBE) du programme des biens immobiliers joue un rôle indispensable pour les hauts fonctionnaires de TPSSGC, puisqu'il leur permet de suivre au moyen d'une trentaine d'indicateurs de rendement, les progrès accomplis en fonction de l'orientation stratégique du programme. Il permet également de démontrer à quel point le programme apporte une valeur ajoutée à ses clients, au gouvernement, et, en définitive, à l'ensemble du grand public canadien. Le TBE permet aussi de travailler dans une communauté d'objectifs, en combinant la vision et l'orientation stratégique avec les opérations quotidiennes, pour constituer une stratégie intégrée. Le tableau de bord équilibré est un système de gestion qui apporte, à grand renfort de graphiques et de tableaux, de l'information stratégique dans quatre grands secteurs (succès auprès des clients, ressources humaines, gestion des biens et succès financier) afin de permettre de prendre des décisions factuelles. Le TBE constitue un mécanisme qui oriente et organise la rétroaction, pour apporter des améliorations continues au rendement.

budgetaire offre plusieurs occasions aux comités parlementaires de faire part aux ministères de leurs préoccupations. En particulier, les comités parlementaires peuvent exprimer leurs vues sur le Rapport sur les plans et priorités (RPP), publié au printemps, et sur le rapport ministériel sur le rendement (RMR), publié à l'automne. Si nécessaire, ces deux documents peuvent faire l'objet d'un rapport concis ou plus étoffé. Cette rétroaction du Parlement à l'endroit des ministères peut être utile à ces derniers qui peuvent en tenir compte lors du prochain cycle de préparation des prévisions budgétaires.

M. Robert Marleau, Greffier de la Chambre des communes à la retraite, a donné des conseils fort utiles au sous-comité lorsque ce dernier l'a rencontré le 4 juin 2003. Il a indiqué que le principe de la recommandation royale impose d'importantes contraintes aux comités puisqu'il fait obstacle à l'augmentation des montants des crédits, et qu'une décision rendue en 1973 par le Président de la Chambre contre les commentaires descriptifs ou les explications lorsqu'il est fait rapport des crédits n'est pas de nature à inciter les comités à faire rapport des budgets des dépenses. Cependant, les rapports sur les RPP et les RMR ne sont pas soumis à cette dernière contrainte. En outre, l'utilisation dans ces rapports d'expressions du genre de « le comité recommande que le gouvernement envisage la possibilité de... » permettrait de se prononcer en faveur de réaffectations ou d'augmentations des dépenses sans aller à l'encontre du principe de la recommandation royale. Les rapports sur les RPP et les RMR offrent donc la possibilité pour les ministères et les ministres d'une véritable rétroaction de la part des comités, ce qui amène le Sous-comité à recommander :

10. Que les comités parlementaires envisagent de déposer régulièrement de courts rapports sur les plans et priorités ministériels et sur les rapports sur le rendement dans le but de fournir une rétroaction aux ministères sur leurs principaux documents de responsabilisation.

F. Les réunions avec les fonctionnaires

Les réunions avec les fonctionnaires du programme des biens immobiliers de TPSCG ont permis de valider l'approche selon laquelle une bonne préparation peut donner de meilleurs résultats. Parmi les stratégies utilisées, les membres du sous-comité se sont réparti la tâche d'étudier le Rapport sur les plans et priorités, le Rapport sur le rendement et celui sur le Budget principal des dépenses et ont développé des questions pointues sur les activités, les enjeux et les orientations du programme.

De plus, avant la réunion avec les fonctionnaires, le Sous-comité a obtenu un document de rendement interne du programme des biens immobiliers, intitulé *Tableau de bord équilibré*. L'étude de ce document a permis aux membres du sous-comité de soulever des questions et d'obtenir des réponses leur permettant de mieux juger de la valeur des services offerts aux Canadiens par ce programme, en contrepartie des crédits accordés par le Parlement. Tout compte fait, l'obtention de ce document a résulté en une rencontre très productive avec les fonctionnaires du programme des biens immobiliers de TPSCG.

Enfin, le professeur C.E.S. Franks a suggéré que les parlementaires seraient plus enclins à consacrer du temps et des efforts à l'examen des prévisions budgétaires si leurs travaux faisaient l'objet d'un rapport à la Chambre des communes. L'article 108 du Règlement de la Chambre des communes, qui traite du mandat des comités permanents, offre déjà cette possibilité. De plus, comme il est indiqué à la section II, le processus

9. Que les comités parlementaires considèrent la préparation d'un calendrier précis pour l'examen du Budget des dépenses dans leur plan de travail et que les fonctionnaires et les experts appelés à comparaître soient avertis le plus longtemps possible à l'avance.

Une autre stratégie pouvant contribuer à améliorer l'efficacité du processus budgétaire serait de planifier longtemps à l'avance les réunions sur l'étude du Budget des dépenses. En général, et en fonction des considérations stratégiques exposées précédemment, la pratique accordant aux fonctionnaires une période de temps pour se préparer adéquatement avant de comparaître, pourrait mener à des réunions plus productives. De plus, le comité et le Sous-comité savent par expérience qu'il peut être difficile à brève échéance d'essayer d'organiser des réunions avec des experts qui ont un horaire de travail aussi chargé que celui des membres du comité. Par conséquent le Sous-comité recommande :

8. Que les comités parlementaires envisagent la possibilité de demander aux chercheurs de recueillir de l'information sur le programme ou l'organisme étudié et de préparer des questions techniques et administratives qui seront transmises par la présidence du comité aux représentants des ministères avant qu'ils ne comparaissent devant le comité.

Au cours de la phase de planification, les comités pourraient aussi demander aux chercheurs de recueillir de l'information sur le programme et administratives et de préparer des questions techniques et administratives sur des sujets d'intérêt particulier qui seront transmises par la présidence du comité aux représentants des ministères avant qu'ils ne comparaissent devant le comité. L'information ainsi obtenue pourrait bonifier l'expertise des membres du comité. Une telle approche pourrait renforcer la capacité des comités à examiner en profondeur les programmes gouvernementaux et permettre aux membres des comités de traiter d'égal à égal lors de leurs échanges avec les fonctionnaires au sujet des plans, des priorités et du rendement des programmes. Lors de leurs travaux préparatoires, il est néanmoins important que les comités conservent un avantage stratégique et qu'il ne divulguent pas la totalité de leurs intérêts de recherche et qu'ils fassent en sorte que les intérêts de tous les partis politiques soient pris en compte afin de ne pas rendre le travail en comité et la comparution des fonctionnaires devant le comité, superflus. Les membres du sous-comité sont d'avis que l'information obtenue lors des réunions préparatoires peut améliorer de façon significative l'examen des prévisions budgétaires par les comités. Le Sous-comité recommande :

véritablement utile, puisque les parlementaires ne sont pas en mesure de juger de la pertinence des réponses des fonctionnaires ou de les relancer. Le Sous-comité recommande :

5. Que les comités parlementaires envisagent la tenue de réunion(s) de planification avant l'audition des fonctionnaires, afin qu'ils puissent approfondir leur connaissance du programme ou de l'organisme étudié. Ces réunions de planification pourraient mettre à contribution des documents préalablement obtenus des fonctionnaires et répondant à des questions précises.

La charge de travail des parlementaires et la quantité et la complexité de l'information devant être assimilée font en sorte qu'il peut être utile de répartir les tâches parmi les membres d'un comité. Cette approche, expérimentée lors des travaux du sous-comité, a permis de maximiser les ressources limitées de celui-ci. Par conséquent, le Sous-comité recommande :

6. Que les membres des comités parlementaires envisagent la possibilité de se répartir les tâches dans l'examen des documents budgétaires et qu'ils fassent de même avec les documents supplémentaires fournis par les ministères ou organismes.

E. Autres stratégies

Les travaux du sous-comité ont permis d'identifier d'autres stratégies qui peuvent être utiles selon la nature du programme ou de l'organisme qui est étudié. Ces stratégies pourraient contribuer à réduire le déséquilibre d'information qui existe entre les parlementaires et les fonctionnaires, ce qui permettrait un véritable dialogue.

Une première stratégie serait de mettre à profit la phase de planification pour recueillir le point de vue de clients ou de groupes intéressés par les activités du programme ou de l'organisme étudié. Le comité parlementaire pourrait ainsi obtenir un point de vue critique de l'évaluation que fait le programme ou l'organisme de son propre rendement dans les rapports présentés au Parlement. Cette approche permettrait aussi au comité parlementaire de savoir si les activités et les orientations du programme ou de l'organisme répondent aux besoins de ses clients. Le Sous-comité recommande :

7. Que les comités parlementaires envisagent la possibilité d'inviter les clients ou les groupes intéressés par les activités du programme ou de l'organisme étudié afin de recueillir un point de vue critique sur le rendement, les activités et les orientations de celui-ci.

3. Que les comités parlementaires qui entreprennent l'examen du *Budget de dépenses* des grands ministères envisagent de restreindre leur étude à un programme ou un organisme en particulier (la sélection suivant les principes de l'alternance et de l'échantillonnage), compte tenu des contraintes de ressources et de temps.

Les membres du sous-comité tiennent à souligner que toute action s'inscrivant dans le cadre de la recommandation précédente ou des autres recommandations de ce rapport, devra inévitablement adopter une approche stratégique et une dimension d'investigation. L'adoption d'une approche stratégique exigera un effort collectif reflétant les intérêts et les objectifs de tous les membres du comité et pourrait impliquer dans un premier temps (lorsque le temps le permet), l'étude de programmes particuliers et par la suite de programmes connexes de plus grande envergure, de ministères ou de programmes interministériels.

C. L'examen préliminaire avec l'appui du Bureau de la vérificatrice générale

En 2002, la fonction d'acquisition de locaux à bureaux du programme des services immobiliers de TPSSGC a fait l'objet d'une vérification du BVG dont les résultats ont été rendus publics dans son rapport de décembre 2002. Cette vérification a notamment mis en lumière certaines lacunes au niveau de la planification à long terme de l'offre et de la demande d'espaces à bureaux. Cette étude du BVG a surtout offert une base d'analyse solide au sous-comité lui permettant de mieux comprendre les enjeux auxquels fait face le programme des biens immobiliers. À noter que lors de sa préparation en vue de l'examen des prévisions budgétaires du Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT), le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a aussi jugé fort utile la tenue d'une réunion avec le Bureau de la vérificatrice générale au sujet de la fonction de contrôleur du SCT. La fonction de contrôleur a fait l'objet d'un rapport du BVG récemment et lors de leur témoignage devant le Comité, les représentants du BVG ont plaidé pour son renforcement. Le Sous-comité recommande :

4. Que les comités parlementaires qui examinent le *Budget des dépenses* de programmes ou d'organismes ayant fait l'objet d'une étude de la vérificatrice générale envisagent d'utiliser les rapports et de solliciter les conseils du Bureau de la vérificatrice générale dès qu'ils entreprennent leurs travaux.

D. Réunions préparatoires

Au fil des réunions et des discussions, un consensus a émergé parmi les membres du sous-comité voulant que les comités devaient être mieux préparés pour étudier le *Budget des dépenses* d'un programme ou d'un organisme en particulier. Les questions posées aux fonctionnaires « à froid » ne permettent pas d'engager un dialogue

dépûtes, et que des ateliers de formation axés sur les moyens à prendre pour maximiser l'efficacité du Parlement à tenir les gouvernements responsables par le biais du processus budgétaire soient offerts à intervalle régulier chaque année, grâce à une réaffectation du budget du Centre canadien de gestion (ou de son successeur).

B. Concentrer l'examen sur un programme particulier

Lors de cette réunion, le Bureau de la vérificatrice générale a aussi mentionné au sous-comité que pour faciliter l'examen des prévisions budgétaires il était plus productif de se concentrer sur un programme particulier ou un organisme de taille relativement modeste, car pour la vérificatrice générale, la clé d'un examen efficace se trouve dans la connaissance de l'institution, ce qui demande du temps.

Dans cette foulée, le Sous-comité a choisi d'étudier le Budget des dépenses du Canada (TPSGC) parmi les programmes et organismes suggérés par le Bureau de la vérificatrice générale à la demande du sous-comité.

Le programme des biens immobiliers de TPSGC gère un ensemble de locaux d'une superficie de six millions de mètres carrés, répartis dans 2 500 établissements dans l'ensemble du Canada, fournissant un milieu de travail à environ 190 000 fonctionnaires fédéraux dispersés dans quelque 100 ministères et organismes.

Cette direction générale de TPSGC joue le rôle d'expert en immobilier du gouvernement du Canada. Elle est responsable de l'acquisition, de la gestion, du fonctionnement, de l'entretien, de la réparation, de la construction et de l'alléation de biens immobiliers (p. ex. locaux à bureaux, laboratoires et autres installations à vocation particulière) pour le compte de ministères et d'organismes fédéraux. Cette direction générale administre également, pour le compte du gouvernement fédéral, les paiements en remplacement d'impôts et le Fonds renouvelable d'alléation des biens immobiliers, qui facilitent la cession des immeubles excédentaires par rapport aux besoins du gouvernement. Les dépenses prévues de cette direction générale sont de 1,8 milliard de dollars pour 2003-2004.

Les travaux du sous-comité ont démontré que cette stratégie, visant à concentrer les efforts d'examen sur un programme en particulier, peut améliorer de façon significative l'efficacité de l'examen. Elle a permis aux membres du sous-comité de faire l'examen d'un programme bien défini à l'intérieur d'un laps de temps limité. Cette stratégie a aussi donné l'occasion aux membres du sous-comité d'étudier, relativement en profondeur, les activités de ce programme, plutôt que de procéder à une revue de renseignements généraux. Le Sous-comité recommande :

PARTIE III : STRATÉGIES PRATIQUES D'EXAMEN DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Avant de commencer les « travaux pratiques » afin d'expérimenter le processus budgétaire pour éventuellement formuler des recommandations devant l'améliorer, le Sous-comité a tenu à valider son plan de travail et à préciser son approche et ses objectifs.

Un déjeuner de travail, auquel furent conviés les présidents et les coprésidents des comités de la Chambre des Communes, fut organisé pour partager les impressions et recueillir les suggestions des parlementaires quant à la façon d'aborder l'examen des prévisions budgétaires et des crédits par les comités parlementaires. Cette rencontre a permis de faire connaître les activités du sous-comité et de mettre en relief les préoccupations des présidents des comités parlementaires quant à l'efficacité de l'examen des prévisions budgétaires.

A. Un outil à la disposition des parlementaires

Auparavant, une réunion fort constructive avait permis au sous-comité de recueillir les conseils du Bureau de la vérificatrice générale (BVG) sur la façon d'aider les parlementaires à s'investir davantage dans l'étude des prévisions budgétaires. Le BVG a rappelé qu'un examen efficace des prévisions budgétaires par les comités parlementaires exige de ceux-ci qu'ils fassent des études minutieuses et qu'ils portent attention aux différences politiques, aux sommes en jeu et aux dépenses effectuées. Ces conseils du BVG ainsi que plusieurs autres sont contenus dans un document intitulé « L'examen des documents du Budget des dépenses par les comités parlementaires » remis au sous-comité. Ce document décrit de façon claire et concise le processus d'examen du Budget des dépenses, offre une vue d'ensemble du rôle des autres participants (Ministères, Secrétaire du Conseil du Trésor, Bureau de la vérificatrice générale) au mécanisme d'examen du Budget des dépenses et propose une méthode de travail aux comités et une série de questions pouvant être posées aux témoins. Le Sous-comité recommande :

1. Que le document intitulé *L'examen des documents du Budget des dépenses par les comités parlementaires* soit remis par le Bureau de la vérificatrice générale à tous les parlementaires, après chaque élection, à titre d'outil de travail de référence.

2. Que la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement organisent, en collaboration avec le Secrétaire du Conseil du Trésor, un atelier sur le processus budgétaire qui sera offert dans le cadre de la séance d'orientation à l'intention des nouveaux

Observation 2 : Les développements des dernières années ont confirmé l'importance d'une surveillance parlementaire efficace des dépenses du gouvernement, les conclusions de rapports parlementaires antérieurs au sujet de la nécessité d'une amélioration, de même que les orientations et les priorités en matière de réforme que ceux-ci ont cernées. La priorité du Parlement consiste maintenant à veiller à ce que les progrès se poursuivent.

Le présent rapport

Le principal défi consiste désormais à bâtir sur les progrès réalisés jusqu'à maintenant au lieu de simplement passer en revue les travaux antérieurs sur les fondements conceptuels et les grandes priorités de la réforme. Dans ce rapport, les membres du comité se penchent sur l'expérience acquise par le Parlement de la nouvelle structure de présentation de rapports sur les budgets des dépenses au cours des trois années qui se sont écoulées depuis que le Sous-comité Szabo a effectué son étude, et concentrent leur attention sur les conclusions qui se dégagent des travaux effectués par le Sous-comité et le comité principal au cours des derniers mois.

Les membres du sous-comité ont examiné soigneusement au cours d'une série de réunions un programme d'un grand ministère (le programme des biens immobiliers et Travaux publics et services gouvernementaux Canada). Cette étude leur a fourni l'occasion de mettre à l'épreuve des stratégies d'étude des budgets des ministères et, de manière plus générale, d'explorer les possibilités offertes par le processus budgétaire et la structure de présentation des rapports ministériels mise au point ces dernières années. Ces travaux, conjugués à ceux du comité principal sur les budgets supplémentaires des dépenses, en mai dernier, et à des travaux plus récents sur le budget principal des dépenses de plusieurs organismes relevant de son mandat, ont servi de fondement au présent rapport.

Les suggestions et recommandations ci-dessous issues de cette étude ont un caractère essentiellement pratique. Nous croyons qu'elles contribueront à la réalisation de progrès en proposant des mesures particulières que les comités, le Parlement et les ministères peuvent prendre sur-le-champ pour maximiser l'efficacité des réformes des dernières années.

- clarifier le budget des dépenses et les responsabilités des sous-ministres à l'égard de celui-ci et n'invoquer que rarement le principe de la confiance durant l'examen des crédits par le Parlement.

Ce rapport ne recommandait aucun changement de taille ni au fond ni à la forme des documents budgétaires (qui étaient nouveaux à ce moment-là), mais des améliorations importantes y ont été proposées : fournir de l'information sur les autres orientations possibles, les cadres d'évaluation des programmes et les grands dossiers de l'avenir.

En 2000, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a publié un rapport fondé sur les travaux d'un sous-comité qui avait étudié les améliorations aux rapports financiers présentés au Parlement et évalué les progrès réalisés à l'égard des recommandations de 1998 (Paul Szabo, également membre du sous-comité, est l'auteur de ce rapport)⁵. Ce rapport réaffirmait l'importance d'une amélioration de l'efficacité du Parlement dans le processus budgétaire et contenait 12 recommandations, dont celles-ci :

- améliorer la qualité de l'information (notamment pour mieux refléter la nature interministérielle de nombreuses activités);
- fournir un meilleur soutien en personnel aux comités entreprenant une étude des budgets des dépenses;
- veiller à la stabilité des comités afin qu'ils puissent acquérir l'expertise technique se rapportant aux différents ministères et à leurs budgets des dépenses.

Plus récemment, le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes a proposé de confier chaque année l'examen de deux budgets des dépenses au comité plénier (recommandation qui a par la suite été adoptée par la Chambre) pour combler partiellement ce qu'il considérait être une lacune de longue date dans l'examen des budgets⁶.

Marlene Catterall, John Williams et Paul Szabo ont donné au sous-comité un aperçu de leurs rapports durant la phase initiale de ses travaux. Le comité les remercie de l'importante contribution de leurs rapports à la définition de l'orientation et des priorités de la réforme du processus budgétaire.

⁵ Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Rapport, *Projet d'amélioration des rapports financiers au Parlement — Phase 2: Continuations en avant*, juin 2000. Disponible en ligne à : <http://www.parl.gc.ca/info/comDoc/36/2/HAF/STudies/Reports/hafrp037-f.html>.

⁶ Chambre des communes, Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes, Rapport, juin 2001. Disponible en ligne à : <http://www.parl.gc.ca/info/comDoc/37/1/SMIP/STudies/Reports/SMIP-F.htm>.

Observation 1 : Le nouveau processus de présentation des rapports représente une nette amélioration par comparaison aux rapports précédents, en théorie. Les organismes qui font rapport au Parlement de même que le Parlement et ses comités doivent maintenant s'employer à maximiser les possibilités que le processus offre et faire en sorte que le concept donne de meilleurs résultats dans la pratique.

Rapports de comités précédents

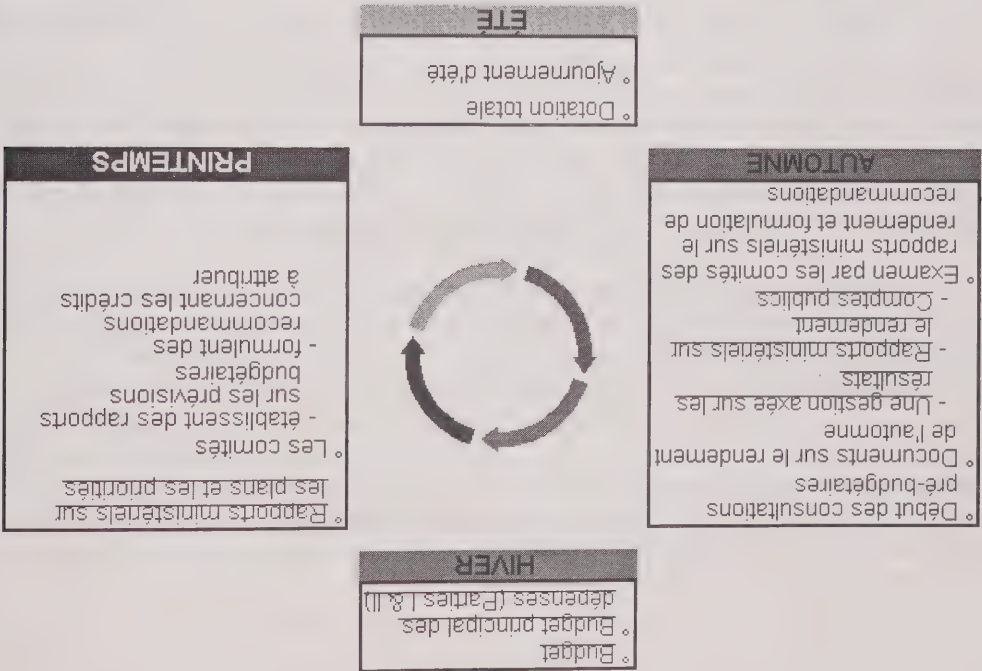
Lorsque le dernier cycle de réforme a été entamé, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a publié un rapport fondé sur les travaux d'un sous-comité³ (Marlene Catterall/John Williams) qui avait étudié à fond les travaux de crédits³. Le comité a soutenu que le Parlement a un rôle important à jouer s'agissant d'obliger le gouvernement à rendre des comptes et de surveiller ses dépenses, mais il a conclu, à la fin des années 90, que « ...les importantes sommes dépensées par le gouvernement sont assujetties à un examen parlementaire qu'il faut bien qualifier de superficiel⁴ ». Pour combler cette lacune, le comité a fait 52 recommandations, dont

- créer un comité permanent des budgets des dépenses ayant un vaste mandat et le pouvoir d'examiner des questions n'ayant fait l'objet d'aucune étude comme les programmes législatifs, les dépenses fiscales et les garanties de prêt (laquelle a trouvé son reflet dans la création du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires);
- porter une attention accrue à la nécessité d'avoir des membres d'expérience au sein des comités chargés de l'étude des budgets des dépenses;
- conférer aux comités le pouvoir de réaffecter des fonds à l'intérieur des budgets des dépenses;
- donner plus de relief à l'étude du budget des dépenses (au moment des consultations pré-budgétaires et au moyen d'audiences télévisées, par exemple);

³ Voir Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *L'étude des crédits: boucler la boucle du contrôle*, décembre 1998. Disponible en ligne à <http://www.parl.gc.ca/infocom/ComDoc/36/1/RH/A/Studies/Reports/Reports/prharps1-f.htm>. Outre qu'il contient d'importantes recommandations, ce rapport donne un excellent aperçu de l'évolution de la procédure parlementaire applicable aux budgets des dépenses, ainsi que des évaluations d'universitaires et de parlementaires.

⁴ *Ibid.*, p. 3.

CYCLE DES RAPPORTS?



Remarque : La présentation de budgets supplémentaires des dépenses et l'affectation des crédits requis peuvent se faire plusieurs fois par année.

* Diagramme extrait du site Web du Conseil du Trésor : http://www.lbs-scl.gc.ca/ma/ppi-lbdrp/cycle/cycle_f.htm.

Le nouveau processus d'établissement de rapports tient compte du fait qu'au moment où ils sont présentés à la Chambre des communes, les budgets reflètent les engagements du gouvernement et ne font presque jamais l'objet de modifications de la part du Parlement. La présentation au Parlement d'un rapport sur le rendement à l'automne de chaque année, lorsque les budgets de l'exercice suivant sont encore en voie d'élaboration, lui offre l'occasion de faire des recommandations que le gouvernement pourrait prendre en considération avant de concrétiser ses plans de dépenses. En plus d'expliquer les budgets, chaque printemps, les rapports sur les plans et les priorités donnent des informations sur les exercices futurs qui offrent encore une fois au Parlement l'occasion de faire part au gouvernement de ses commentaires sur les plans de dépenses qui n'ont pas déjà été transformés en prévisions de dépenses.

PARTIE II : CADRE DE L'ÉTUDE

Amélioration des rapports au Parlement

Les travaux de crédits consistent en une série d'étapes durant l'année au cours desquelles le Parlement accorde au gouvernement le pouvoir de dépenser (lequel équivaut à toutes fins utiles au pouvoir d'agir, puisque la presque totalité des actions du gouvernement exigent des dépenses.

L'insatisfaction à propos du rôle que joue le Parlement dans le processus d'octroi des crédits remonte pratiquement à la Confédération. Elle a débouché sur plusieurs cycles de réforme et même poussé la Chambre à confier la plus grande partie de l'examen détaillé à ses comités permanents à la fin des années 60.

La phase de réforme la plus récente, qui a débuté en 1997, a surtout porté sur la qualité de l'information financière dont dispose le Parlement. Des efforts ont été mis en œuvre afin que les rapports, au lieu de porter sur les résultats obtenus par le gouvernement (affaires entendues, brochures publiées, etc.), portent plutôt sur des résultats de plus haut niveau montrant que les activités des ministères revêtent de l'importance pour les citoyens. De plus, les rapports des ministères qui constituaient auparavant la partie III du Budget principal des dépenses ont été scindés en deux :

- Rapport ministériel sur le rendement (RMR) publié en novembre chaque année;
- Rapport sur les plans et les priorités (RPP) ministériel publié parallèlement au budget principal des dépenses à la fin de février.

Le processus d'octroi des crédits qui a résulté de toutes les réformes entreprises consiste en un processus annuel qui comporte une série presque ininterrompue d'interventions parlementaires. Le diagramme qui suit en donne un aperçu.

Des progrès s'imposent de toute urgence. De plus en plus de Canadiens exigent un renforcement de l'obligation de rendre compte des résultats et un examen efficace par le Parlement des dépenses et des futurs plans de dépenses du gouvernement. Et ils souhaitent que nous passions de la parole à l'acte.

C'est là la raison d'être du présent rapport qui s'appuie sur les travaux déjà réalisés et met l'accent sur les mesures qui pourraient être prises pour améliorer l'efficacité des comités parlementaires à l'égard du processus budgétaire établi au cours des dernières années. Nous sommes cependant déterminés à agir. Les membres du sous-comité surveilleront de près la réponse du gouvernement à leurs recommandations, de même que la réponse du Parlement et de ses comités. Et ils poursuivront le travail entrepris au cours de l'année écoulée pour ce qui est des budgets des organisations qui relèvent du mandat du comité

La partie II du rapport donne un aperçu du travail déjà accompli et des progrès réalisés au processus budgétaires. Elle définit également l'approche qui a été adoptée dans le cadre de la présente étude et les raisons qui l'ont motivée.

La partie III consiste en un examen des stratégies que les comités parlementaires peuvent utiliser pour tirer le meilleur parti possible de l'information actuellement disponible et du temps des députés.

La partie IV renferme des recommandations au sujet des rapports actuellement fournis par les organismes gouvernementaux, lesquelles ont pour but d'assurer que l'information qu'ils contiennent soit la plus utile possible pour les parlementaires.

La partie V traite de l'examen des budgets supplémentaires des dépenses entrepris en février dans le cadre de son mandat par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et renferme des recommandations sur cet aspect du processus budgétaire.

La partie VI aborde la question de l'accès à l'information qui a été soulevée durant l'examen des budgets supplémentaires des dépenses par le comité et qui, de l'avis de ce dernier, intéresse le processus budgétaire.

Le rapport reconnaît également, dans la section « Mot de la fin », l'importance du travail du Parlement à l'égard des prévisions budgétaires et il renferme certains commentaires quant à la nécessité d'une collaboration entre le Parlement et les ministères du gouvernement pour que de véritables progrès puissent être réalisés.

PARTIE I : INTRODUCTION

La Chambre des communes a essentiellement deux rôles à jouer, c'est-à-dire adopter les lois et voter les crédits. À mon avis, elle a trop mis l'accent sur la législation au cours des vingt-cinq dernières années et s'est presque soustraite à sa responsabilité constitutionnelle à l'égard des crédits. (Robert Marleau)¹

De grands efforts ont été mis en oeuvre ces dernières années pour améliorer l'efficacité du pouvoir traditionnel de contrôle des cordons de la bourse — ou des dépenses du gouvernement — exercé par le Parlement. Mentionnons les études et les recommandations des parlementaires eux-mêmes, suivies de changements importants au chapitre des rapports déposés par les ministères gouvernementaux devant le Parlement.

Les changements apportés ont permis de réaliser des progrès. Cependant, la plupart des parlementaires, des observateurs bien renseignés et d'autres Canadiens persistent à croire que le Parlement n'est pas efficace lorsqu'il s'agit de responsabiliser les gouvernements quant à la façon dont ils dépensent l'argent des contribuables. Les propos de l'ancien greffier de la Chambre des communes, Robert Marleau, rapportés ci-dessus montrent qu'il s'agit d'une grave lacune. Selon le modèle de Westminster qui régit la conduite des affaires publiques au Canada, le gouvernement est responsable devant le Parlement, et le rôle du Parlement consiste à tenir le gouvernement de l'heure responsable de ses actes (ou de son inaction) devant les citoyens. L'examen des plans de dépenses du gouvernement, ainsi que des résultats obtenus, est un élément essentiel de ce vaste rôle de responsabilisation. Comme un certain nombre de récents événements fort médiatisés l'ont clairement fait ressortir, des lacunes à quelque étape que ce soit du cycle de responsabilisation peuvent avoir des conséquences tout à fait inacceptables pour les Canadiens.

Les comités parlementaires devraient procéder à un examen minutieux des dépenses et du rendement du gouvernement. Or, à quelques exceptions près, ces comités continuent à effectuer un examen relativement sommaire des budgets principaux des dépenses et des rapports explicatifs présentés annuellement par les ministères gouvernementaux. Chaque année, quelque 87 ministères et autres organismes gouvernementaux présentent aux comités parlementaires des budgets et des rapports connexes qui dans plusieurs cas ne font l'objet d'aucune réunion officielle. Lorsqu'il y a tenue de réunions, celles-ci consistent habituellement en des échanges partisans avec les ministres qui ne jettent guère de lumière sur les budgets. L'examen des budgets supplémentaires des dépenses, qui permettent aux ministères d'obtenir des fonds additionnels, s'est révélé encore moins satisfaisant. En effet, il arrive rarement aux comités de les étudier.

¹ The Hill Times, n° 625, *Legislative Process*, le 18 février 2002. Robert Marleau a été Greffier de la Chambre des communes de 1987 à janvier 2001.

PARTIE V : LES BUDGETS SUPPLÉMENTAIRES DES DÉPENSES	31
A. Journée consacrée aux budgets supplémentaires des dépenses	31
B. Conclusions et recommandations	33
PARTIE VI : LES DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET	35
A. Contexte	35
B. La politique existante	36
C. Conclusions et recommandations	36
PARTIE VII : MOT DE LA FIN	39
LISTE DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	41
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS	47
ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES	49
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	51
PROCÈS-VERBAL	53

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I : INTRODUCTION.....	1
PARTIE II : CADRE DE L'ÉTUDE.....	3
Amélioration des rapports au Parlement.....	3
Rapports de comités précédents.....	5
Le présent rapport.....	7
PARTIE III : STRATÉGIES PRATIQUES D'EXAMEN DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES.....	9
A. Un outil à la disposition des parlementaires.....	9
B. Concentrer l'examen sur un programme particulier.....	10
C. L'examen préliminaire avec l'appui du Bureau de la vérificatrice générale.....	11
D. Réunions préparatoires.....	11
E. Autres stratégies.....	12
F. Les réunions avec les fonctionnaires.....	14
G. La rencontre avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor.....	15
H. Ressources pour les comités.....	16
I. Un nouveau modèle d'examen.....	19
PARTIE IV : AMÉLIORER L'INFORMATION ET RENFORCER LA MOTIVATION.....	21
A. Le respect des lignes de conduite édictées par le Secrétariat du Conseil du Trésor.....	21
B. Le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor.....	24
C. Moderniser les rapports présentés au Parlement en évoluant vers une communication plus dynamique.....	26
D. Renforcer la motivation.....	27

LE COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(1)a) du Règlement, votre comité a mis sur pied un sous-comité et lui a donné le mandat d'examiner les questions relatives à l'examen des méthodes de prévisions budgétaires et de subsides, y compris l'échéancier, la forme et le contenu de tous les rapports, ainsi que la législation connexe.

Le Sous-comité a étudié les questions concernant le processus d'examen des prévisions budgétaires et des crédits.

Votre comité a adopté le rapport, dont voici le texte :

SOUS-COMITÉ DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

PRÉSIDENTS

Gerry Ritz
Tony Valeri

MEMBRES

Gilles-A. Perron
Tony Tirabassi

Paul Szabo

GREFFIÈRE DU SOUS-COMITÉ

Bibiane Ouellette

PERSONNEL DE RECHERCHE

De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement
Philippe Le Goff
Jack Stilborn

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

PRÉSIDENT

Reg Alcock

VICE-PRÉSIDENTS

Tony Valeri

MEMBRES

Pat Martin

Gilles-A. Perron

Gerry Ritz

Judy Sgro

Paul Szabo

Tony Tirabassi

Carolyn Bennett

Scott Brisson

Roy Cullen

Ken Epp

Raymonde Folco

Robert Lanctôt

Steve Mahoney

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Miriam Burke

PERSONNEL DE RECHERCHE

De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement

Philippe Le Goff
Jack Stillborn

Septembre 2003

Sous-comité du processus budgétaire

Co-présidents
Tony Valeri, député
Gerry Ritz, député

Président
Reg Alcock, député

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES
ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES**

**POUR UN EXAMEN VALABLE : AMÉLIORATIONS À
APPORTER AU PROCESSUS BUDGÉTAIRE**

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.



Septembre 2003

Sous-comité du processus budgétaire
Co-présidents
Tony Valeri, député
Gerry Ritz, député

Reg Alcock, député
Président

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES
ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES**

**POUR UN EXAMEN VALABLE : AMÉLIORATIONS À
APPORTER AU PROCESSUS BUDGÉTAIRE**

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

